

Redaktion:

Temaredeaktør: Jens Blom-Hansen

Intern redaktør: Anne Binderkrantz

Redaktion: Anne Binderkrantz, Niels Ejersbo, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Olesen (anmeldelser), Thomas Pallesen, Rune Slothuus, Kim Mannemar Sønderkov og Morten Valbjørn

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, SDU

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrecht Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Institut IKL, Handelshøjskolen

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Søren Winter, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

© **politica**

Tidsskriftet *Politica* udgives med støtte fra

Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd

Omlagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

Tryk: Grafisk Produktion Odense

ISSN 0105-0710

ISBN 978-87-7335-172-7

Redaktionen sluttet den 28. oktober 2013

Bestilling af tidsskriftet:

Syddansk Universitetsforlag

E-mail: press@forlag.sdu.dk

Telefon: 6615 7999

Girokonto: 5 04 51 93

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved en anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk. Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet *Politica*, c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

Temaartikler

- 379 *Mads Dagnis Jensen og Peter Nedergaard*
Det danske EU-formandskab 2012 – satte det sig spor i
centraladministrationen?
- 400 *Martin Marcussen*
EU-forbeholdene og det danske mulighedsrum i verden
- 419 *Mette Buskjær Christensen, Christilla Roederer-Rynning og
Rasmus Scheelke*
Danmark og parlamentariseringen af EU-samarbejdet
- 437 *Dorte Sindbjerg Martinsen*
Danmarks implementering af EU-politik
- 457 *Jens Blom-Hansen og Ingvild Olsen*
Folketingets kontrol med EU-politikken

Artikel udenfor tema

- 480 *Christian Elmelund Præstekær og Helle Mølgaard Svensson*
Negativ og personfokuseret kampagneretorik. Partiernes kommunikation
og mediernes dækning ved folketingsvalg 1994-2011

Anmeldelse

- 502 Carsten Strøby Jensen, *Industrial Relations in Denmark. From
conflict-based consensus to consensus-based conflict*. København: DJØF
Forlag, 2012 (Peter Munk Christiansen)
- 505 Abstracts
- 508 Om forfatterne

Mads Dagnis Jensen og Peter Nedergaard Det danske EU-formandskab 2012 – satte det sig spor i central- administrationen?

Satte det danske EU-formandskab sig spor gennem en "accelereret europæisering" af centraladministrationen? Det danske EU-formandskab i foråret 2012 er resultatet af et stort forberedelsesarbejde. De organisatoriske, tidsmæssige, diplomatiske og faglige udfordringer, der skulle imødegås for at bringe formandskabet sikkert i hus, oversteg langt de udfordringer, som håndteres under normale omstændigheder. Disse intense og meget omfattende organisatoriske processer er imidlertid ikke tidligere blevet studeret i litteraturen om EU-formandskabsinstitutionen. I artiklen belyses spørgsmålet om "accelereret europæisering" med udgangspunkt i tre "perspektiverende teser" opstillet ud fra de tre institutionelle hovedretninger (historisk institutionalisme, rational choice-institutionalisme og sociologisk institutionalisme). Konklusionen er, at centraladministrationen er meget robust overfor den "accelererede europæisering", men der kan dog spores enkelte ændringer i form af blandt andet et tættere samarbejde i trio-gruppen og intensiverede relationer til Europa-Parlamentet.

I perioden fra den 1. januar til 1. juli 2012 varetog Danmark formandskabet for Ministerrådet i Den Europæiske Union (EU). Forinden havde den danske centraladministration været igennem en lang forberedelsesproces (Nedergaard og Jensen, 2012). Perioden forud for og under formandskabet er en særlig tid i centraladministrationen, der kan betragtes som et eksperiment i "accelereret europæisering". I modsætning til den daglige koordination af EU-sager, krævede forberedelserne og gennemførelsen af EU-formandskabet, at embedsmænd udvidede deres fokus på de europæiske anliggender. Prioriteter og strategier blev fastlagt i et højt tempo med henblik på at påtage sig lederskabet professionelt og konsistent på tværs af de mange europæiske arenaer, formandskabet agerer i.

Et af de centrale spørgsmål, der stilles inden for forskningen i offentlig forvaltning, vedrører dens robusthed (Christensen, 2003). Denne artikel skriver sig ind i forskningen vedrørende administrativ robusthed ved at undersøge, hvordan en mulig accelereret europæisering påvirker de eksisterende strukturer og processer i den danske centraladministration. Målet er således at undersøge de "organisatoriske konsekvenser", med hvilke vi mener effekten på det admi-

nistrative niveau som følge af EU-formandskabet. De organisatoriske effekter analyserer vi på både overordnet plan og aktørniveau. Analysen gennemføres med udgangspunkt i de tre vigtigste institutionelle teorier, som anvendes med henblik på en bredspektret afdækning af hvilke mekanismer, som kan forklare kontinuitet og forandring i den danske centraladministration som følge af formandskabet (Hall og Taylor, 1996). Tidsmæssigt er analysen koncentreret om perioden frem til EU-formandskabets start, men perioden under og efter selve formandskabet behandles også for at undersøge, hvilket eventuelt europæiseret aftryk formandskabet har sat.

I det seneste årti har der været en stigende akademisk interesse for formandskabet for EU (Thomson, 2008; Elgström, 2003; Tallberg, 2004, 2006; Warn-tjen, 2008). Det kan derfor virke paradoksalt, at den meget tidskrævende forberedelsesfase er blevet så stedmoderligt behandlet i litteraturen, som den er. I nogle få tilfælde studeres forberedelserne af formandskabet som et "biprodukt" af, hvad der udgør et "godt formandskab" (Quaglia og Moxon-Browne, 2006; Schout og Vanhoonacker, 2006). I modsætning til den eksisterende litteratur koncentrerer denne artikel sig primært om forberedelsesfasen.

Den afhængige variabel er formandskabsrelevante strukturer og processer i centraladministrationen. Med strukturer forstås organisationer og enhederne inden for disse, som fx ministerier og deres kontorer, der er etableret for 'at systematisere og fordele arbejdsopgaverne med henblik på at sikre en tilfredsstillende anvendelse af de samlede ressourcer' (Nedergaard og Jensen, 2012: 28 på baggrund af Bakka og Fivelsdal, 1992: 43). Processerne henviser til de formelle og uformelle procedurer, der binder organisationerne og enhederne sammen i den daglige opgavevaretagelse (Nedergaard og Jensen, 2012: 32-33). Den uafhængige variabel er forberedelsen af EU-formandskabet. For at styrke mulighederne for generalisering af de aktiviteter, som udspringer af forberedelsesarbejdet, søger vi bevidst en høj grad af variation på den uafhængige variabel i form af bredden af de analyserede enheder i centraladministrationen. Det er samtidig vigtigt at understrege, at den afhængige variabel afgrænses til den mulige umiddelbare forandring i centraladministrationen, da mere langsigtede forandringer forudsætter et tidsperspektiv, der ligger uden for rammerne af denne artikel.

Europæisering har i det seneste årti indtaget en central plads inden for studiet af EU- og forvaltningsområdet (Hix og Goetz, 2000; Olsen, 2002; Börzel, 2002; Jensen og Kristensen, 2013). Formålet med denne forskningsdagsorden har indtil nu først og fremmest været at forklare, i hvilket omfang og hvordan EU-politikker gennemføres og nationale institutioner tilpasses i medlemslandene som følge af EU-initiativer (eksempelvis Börzel, 2002). Disse videnskabe-

lige undersøgelser har forbedret vores viden om forskellige empiriske områder, men når det drejer sig om begrebsafklaring og -udvikling, har resultaterne været vage og overfladiske (Olsen, 2002; Radaelli, 2003). I forlængelse heraf afgrænser vi i denne artikel begrebet europæisering til at dreje sig om den del af de nationale administrative og offentlige aktører, der er relaterede til formandskabets forberedelser. Forberedelserne af det danske EU-formandskab kan ses som en unik mulighed for at undersøge de mangfoldige dimensioner af nationale organisatoriske ændringer som svar på stimuli, der stammer fra EU, og som befinder sig på et meget specifikt og afgrænset felt.

Artiklen er opbygget på følgende måde: I næste afsnit gennemgås den teoretiske ramme, der består af nyinstitutionel teori. Derefter præsenteres datagrundlaget, som primært bygger på interviews. Med udgangspunkt i teori og metode udfoldes analysen, som indeholder fire delelementer: 1) Konteksten, som satte rammerne for det danske formandskab; 2) forberedelserne af formandskabet; 3) gennemførelsen af formandskabet og 4) overdragelse og evaluering af formandskabet. Endelig konkluderes der på artiklens undersøgelses-spørgsmål.

Teori

Hvordan kan den mulige nationale tilpasning med henblik på at varetage EU-formandskabet teoretiseres? Studiet af europæisering opstod i forbindelse med guldalderen for nyinstitutionel teori og genopdagelsen i statskundskaben af, at "institutions matters" (Jensen, 2011). Forskningen i europæisering er derfor ikke overraskende stærkt påvirket af denne teoretiske tradition (Hix og Goetz, 2000; Bulmer, 2009). Nyinstitutionalisme kommer imidlertid i forskellige varianter, der adskiller sig med hensyn til formål og forklaringslogik (March og Olsen, 1989; Hall og Taylor, 1996).

Historisk institutionalisme fokuserer på, hvordan institutioner er betinget af et bestemt historisk-kritisk vendepunkt, som derefter skaber en selvforstærkende "stiafhængighedslogik", der bliver strukturerende for den fremtidige udvikling (Steinmo, Thelen og Longstreth, 1992). Rational choice-institutionalismen placerer intentionelle aktører i centrum for analysen, der antages at følge en "konsekvenslogik" (March og Olsen, 1989). Ifølge denne logik afvejer aktører fordele og ulemper ved at forfølge forskellige strategier, som opfylder deres præferencer, og de vælger derefter det mest favorable handlingsalternativ på baggrund af de incitamenter, som den institutionelle kontekst og forventninger om andre aktørers strategier udstikker (Ostrom, 2007). Sociologisk institutionalisme betragter institutioner som menneskeskabte konstruktioner, der danner en "passendehedslogik", som påvirker aktørernes opfattelser af, hvordan

man agerer inden for en given ramme for at opfylde gældende normer (March og Olsen, 1989). Forskellige teser om forholdet mellem artiklens uafhængige og afhængige variabel kan udledes på baggrund af de tre institutionelle retninger:

Den første tese vedrører organisatorisk robusthed og stiafhængighed, som følger af historisk institutionalisme (Steinmo, Thelen og Longstreth, 1992; Pierson, 2000). Når et sæt af grundlæggende organisatoriske funktioner først er blevet etableret, har de en tendens til at blive ”sticky”, fordi de kortsigtede omkostninger ved at ændre disse funktioner er meget højere end de tilhørende kortsigtede gevinster. Eksisterende organisationsstrukturer kan fortsætte med at eksistere på trods af deres mulige dysfunktionalitet. Ud fra denne logik vil vi ikke forvente ændringer i centraladministrationens organisatoriske udformning som følge af formandskabet:

Robusthedstesen: Da den danske centraladministration er velkørende med hensyn til EU-koordinationen, vil forberedelserne af EU-formandskabet ikke i sig selv forårsage forandringer i hverken organisatoriske strukturer eller processer. I stedet vil arbejdet relateret til håndteringen af formandskabet blive absorberet i de allerede eksisterende strukturer og procedurer.

Den anden tese omhandler et velkendt fænomen i funktionalistisk organisationsteori og rational choice-institutionalisme, nemlig organisatorisk tilpasning (Weingast, 1996). Ifølge denne optik er politiske institutioner i almindelighed produkter af de umiddelbare opgaver, de er konfronteret med på et givent tidspunkt. I et funktionelt perspektiv fortsætter organisationer, så længe de leverer goder (dvs. at fordelene er større end omkostningerne) og forsvinder, når de bliver dysfunktionelle. Med hensyn til den danske centraladministration vil vi i forlængelse heraf forvente, at formandskabsforberedelserne udfordrer rutiner, relationer, instrumenter, roller og visioner på tværs af de forskellige involverede enheder, hvor en transformationsproces vil finde sted for at klare disse udfordringer.

Transformationstesen: Med hensyn til omfang, tempo og intensitet vil forberedelserne af EU-formandskabet grundlæggende ændre eksisterende strukturer og processer i den danske centraladministration med henblik på succesfuldt at tackle nye organisatoriske krav.

Den sidste tese er baseret på sociologisk institutionalisme og vedrører percepti- onel mangfoldighed og de mangeartede måder, hvorpå en offentlig forvaltning

reagerer på en udfordring som EU-formandskabet (March og Olsen, 1989; Burns og Stalker, 1994). Denne tilgang hævder, at der ikke er én optimal måde at organisere en offentlig administration på. I stedet betinges den optimale fremgangsmåde af den interne og eksterne situation for de enkelte organisatoriske elementer og er dybest set bestemt af organisatoriske kulturer, normer og ideer. Den samme eksterne udfordring kan derfor føre til meget forskellige typer af organisatoriske svar i forskellige dele af den danske centraladministration alt afhængig af den dominerende kultur og de ledende aktørers normer.

Kontingenstesen: Forberedelserne af EU-formandskabet er udfordrende for grundlæggende organisatoriske strukturer og processer i den danske centraladministration, men dybden af disse ændringer varierer fra emne til emne, fra sektor til sektor og fra tidsperiode til tidsperiode alt efter kulturerne i de berørte organisationer.

Sammenfattende producerer de tre grene af nyinstitutionel teori forskellige forudsigelser om graden af ændringer i centraladministrationen som følge af formandskabet lige fra ingen eller minimal ændring i henhold til historisk institutionalisme, over moderate justeringer ifølge sociologisk institutionalisme til transformativ ændringer baseret på logikken i de rationelle valg som foreskrevet af rational choice institutionalisme. De tre teorier angiver således forskellige perspektiver, hvormed materialet bliver betragtet, og målet er at indfange de vigtige mekanismer, som kan forklare organisatoriske ændringer eller ikke-ændringer.

Metode og data

Datamaterialet bag denne artikel omfatter ca. 80 interviews gennemført fra begyndelsen af 2010 til september 2012. Informanterne består af en række nøgleaktører i centraladministrationen, der alle har været involveret i planlægningen og gennemførelsen af formandskabet. I Danmark har embedsfolk i alle EU-relevante ministerier og styrelser leveret viden til artiklen. Derudover har embedsfolk på Danmark, Polen og Cyperns faste repræsentationer i Bruxelles samt i Kommissionen og Ministerrådets sekretariat også medvirket. I forbindelse med udvælgelsen af informanterne har vi lagt vægt på at sikre variation med hensyn til fagområder, stillingsniveauer og nationaliteter (selv om informanter med dansk nationalitet er klart i overtal) med henblik på at sikre et så repræsentativt datagrundlag som muligt og for at kunne informationstriangulere. Ud over interviews bygger artiklen på en række formelle og uformelle dokumenter, der er indsamlet fra centraladministrationen samt diverse

videnskabelige artikler. Metodisk benytter artiklen sig af process tracing til at undersøge de forskellige strukturer og processer, som tilsammen udgør formandskabet med henblik på at finde ud af, hvordan disse påvirkes af at skulle varetage opgaven som formandskab (Héritier, 2008). Process tracing-metoden indebærer, at formandskabsarbejdet nedbrydes i en række faser, der ved hjælp af et sæt indikatorer sammenlignes med de teoretiske teser for at afgøre graden af overensstemmelse. I tabel 1 nedenfor udmøntes de tre teser.

Tabel 1. Teseerne og deres forventninger

| Teori/tese | Resultat | Indikatorer | Forklaringsmekanismer |
|---|----------------|--|-----------------------|
| Historisk institutionalisme: formandskabskoordination vil blive absorberet af de eksisterende institutioner | Robusthed | Standard-operationelle procedurer i den danske centraladministration anvendes. Eksisterende koordinationsorganer anvendes | Historisk logik |
| Rational choice-institutionalismen: modus operandi i den danske centraladministration vil blive ændret væsentligt | Transformation | Nye procedurer vil blive etableret for at sikre optimalt resultat Nye koordinationsorganer vil blive oprettet | Cost-benefit-kalkule |
| Sociologisk institutionalisme: formandskabet vil blive formidlet af aktørernes forståelse af, hvad der er et passende svar og alt afhængigt af området og de dominerende normer | Kontingent | Organiseringen af formandskabet skifter meget fra ministerområde til ministerområde Normgivende organisationer er vigtige i den forbindelse | Kultur og normer |

Konteksten for det danske EU-formandskab

Forberedelserne og gennemførelsen af det danske EU-formandskab var underlagt et sæt rammebetingelser, som det er nødvendigt at forholde sig til i en vurdering af, i hvilket omfang der har fundet en europæiseringsproces sted i centraladministrationen. Det kan i denne forbindelse være nyttigt at sondre mellem, om rammebetingelserne befinder sig på europæisk eller nationalt niveau, og om de er institutionelle eller situationelle. Herved skabes der fire kategorier for rammebetingelser: europæisk/institutionel; europæisk/situationel; national/institutionel og national/situationel.

Begynder vi med de europæiske institutionelle rammebetingelser, gælder det, at Lissabon-traktaten har stor betydning for alle faser af det danske EU-

formandskab. Særligt tre institutionelle ændringer på EU-plan har haft betydning (Adler-Nissen, Nielsen og Sørensen, 2012). Den første institutionelle ændring består i etableringen af det roterende trio-formandskab, som betyder, at grupper af lande på tre skal udarbejde og gennemføre et fælles 18-måneders program for Ministerrådets arbejde (Culley, Neisse og Raik, 2012; Jensen og Nedergaard, 2012). Danmark indgik i en trio med Polen og Cypern. Den anden institutionelle forandring, som Lissabon-traktaten har medført, består i oprettelsen af en fast formand og en repræsentant for udenrigsanliggender (Nedergaard, 2010). De to nye stillinger begrænser formandskabets muligheder for at agere inden for anliggender, der vedrører Det Europæiske Råd og Rådet for Almindelige Anliggender. For det tredje har Lissabon-traktaten ligesom foregående traktater overdraget flere kompetencer til Europa-Parlamentet, således at det inden for en lang række områder formelt set kan betragtes som medlovgiver sammen med Ministerrådet (Jensen, Rasmussen og Willumsen, 2009). Konsekvensen heraf er, at formandskabet i højere grad end tidligere bliver nødt til at tage højde for Europa-Parlamentets synspunkter. En fjerde europæisk institutionel rammebetingelse (der ikke direkte er en konsekvens af Lissabon-traktaten, men som skyldes fortsat integration i bredden) er, at EU på daværende tidspunkt bestod af 27 (i dag 28) medlemslande, hvilket alt andet lige øger præference-heterogeniteten og dermed mindsker antallet af mulige kompromisser.

Den anden kategori består af europæiske situationelle rammebetingelser, hvor to forhold skal nævnes. Det drejer sig først og fremmest om den økonomiske krise, der siden slutningen af 2009 har været den altoverskyggende problemstilling på europæisk plan og i praksis betyder, at stort set hele formandskabets ageren må indtænkes i forhold hertil. Senere opstod en anden situationel rammebetingelse i form af, at der i 2011 fremkom et ønske fra flere medlemslande om at gentænke Schengen-samarbejdet og gøre det lettere at indføre begrænsninger på den fri bevægelighed over grænserne, såfremt ekstraordinære begivenheder tilsiger det.

Bevæger vi os til den tredje kategori, som dækker de nationale institutionelle rammebetingelser, udgøres de af de tre danske forbehold vedrørende EU's forsvarspolitik, den økonomiske og monetære unions tredje fase (ØMU) og det retlige og indre anliggender (RIA). Forbeholdene reducerer antallet af politikområder, som formandskabet kan agere inden for.

Den fjerde og sidste kategori består af nationale situationelle rammebetingelser, hvor særligt to har været betydningsfulde. Den første er indgåelsen af grænseaftalen mellem Dansk Folkeparti og den daværende VK-regering, som skabte betydelig opmærksomhed på europæisk niveau, hvor særligt Kommis-

sionen så det som et muligt brud på traktaten. Grænseaftalen blev dog annulleret som følge af den anden nationale situationelle rammebetingelse i form af regeringsskiftet i oktober 2011, hvor S-RV-SF overtog regeringsmagten. Regeringsskiftet op til overtagelsen af formandskabet kan muligvis have påvirket såvel den politiske retning som det organisatoriske set-up.

Forberedelserne af formandskabet

Forberedelserne af formandskabet begyndte allerede medio 2009, hvor Udenrigsministeriet indkaldte relevante ministerier i centraladministrationen til møde med henblik på at øge opmærksomheden omkring den forestående opgave og for at sikre sig, at de fornødne organisatoriske tiltag blev iværksat i tide (Nedergaard og Jensen, 2012). Sideløbende tog Udenrigsministeriet initiativ til at påbegynde forberedelserne af trio-programmet, der skulle godkendes i juni 2011 af Ministerrådet forud for, at Polen som det første land i trio-gruppen overtog formandskabet den 1. juli 2011 (interview 1). Udenrigsministeriet har i hele forberedelsesfasen været den organisatoriske drivkraft. Det gælder både med hensyn til planlægningen af formandskabets sager og via fremhævelsen af normerne om neutralitet og ”honest broker”-rollen for formandskabsvaretagelsen (interview 5-7). Mange sektorministerier¹ begyndte at indsamle interne erfaringer ved blandt andet at interviewe personer, som havde været involveret i formandskabet i 2002, om deres erfaringer, og disse blev efterfølgende sammenfattet i såkaldte erfaringsnotater (interview 1-29). I disse erfaringsnotater indgik også notater, strategipapirer og drejebøger fra 2002, som blev anvendt som inspiration til, hvordan det kommende formandskab kunne gribes an. Et vigtigt element i læringen fra det foregående formandskab var den personbårne erfaring. Sammenlignet med 2002, hvor mange af de ansatte, som beskæftigede sig med formandskabet, var EU-novicer, var det en betydelig fordel, at mange af personerne fra 2002 også deltog i forberedelserne af 2012-formandskabet, da de havde prøvet processen før og i de mellemliggende ti år havde oparbejdet et betydeligt kendskab til EU (interview 1-2).

Ud over erfaringer fra formandskabet i 2002 blev der også hentet inspiration fra COP15. Det gjaldt særligt håndtering af logistikken i forbindelse med store arrangementer (interview 19-20). En af læresætningerne, man drog af COP15, var, at man – i modsætning til i 2002 – med fordel kunne centralisere møde-logistikken i Udenrigsministeriet, hvor regeringen godkendte oprettelsen af en stor enhed med ca. 40 personer, som skulle varetage disse funktioner (interview 16-17). I den indledende del af forberedelsesarbejdet frem til cirka et år før formandskabet koncentrerede Udenrigsministeriet sig primært om at øge opmærksomheden vedrørende det kommende formandskab, at sikre sig at de

fornødne ressourcer blev allokeret hertil og at begynde at etablere det fornødne logistiske set-up. Udenrigsministeriet fungerede i den forbindelse som nævnt som en indirekte indpisker ved løbende at afkræve svar fra sektorministerierne angående deres forberedelser (interview 7-10).

De enkelte sektorministerier begyndte også selv at vurdere, hvilke sager der kunne komme på dagsordenen under det danske formandskab, og hvordan disse skulle prioriteres (interview 8-11). I den forbindelse blev de første spæde kontakter taget til relevante aktører på europæisk plan i form af Rådssekretariatet, Kommissionen og Europa-Parlamentet (Jensen og Nedergaard, 2012). Stort set alle ministerier valgte at tilpasse håndteringen af formandskabet inden for den eksisterende organisationsstruktur ved at allokere flere ressourcer til området og ved at sende flere attachéer til Bruxelles (Nedergaard og Jensen, 2012). Grundlæggende blev formandskabet i sektorministerierne håndteret på to måder: Enten udbyggede man det internationale kontor/EU-enheden i ministeriet eller også blev der oprettet en ad hoc-taskforce, hvilket indebar, at denne kunne trække på mandskab i andre enheder (interview 5-12).

De initiale institutionelle svar på forberedelsen af formandskabet i en række centrale ministerier er vist i tabel 2 på næste side. De korte referater af informanternes beretninger afspejler (med undtagelse af Finansministeriet, hvor oplysningerne er indhentet senere) et øjebliksbillede af situationen og de organisatoriske overvejelser og beslutninger 1½-2 år før formandskabets start.

Ved udgangen af 2010 intensiveres opmærksomheden på den politiske substans i form af udarbejdelsen af et program for formandskabet og herunder en endelig prioritering af sagerne. Begge dele skete både i Udenrigsministeriet (det generelle program) og i sektorministerierne (sektorprogrammerne). Processen vedrørende udarbejdelse af trio-programmet indebar, at tekstforslag blev udvekslet mellem ministerierne i Danmark og de modsvarende ministerier i Polen og Cypern. Trio-gruppen valgte dog bevidst ikke at udarbejde første udkast til trio-programmet selv, men at overlade opgaven til Ministerrådets sekretariat. Heri indgik senere trio-landenes bidrag (Culley, Neisse og Raik, 2012). Samtidig blev ministrene i 2010 og 2011 gradvist involveret mere i koordinationsprocessen, selv om motivationen ikke var i top på grund af det forestående folketingsvalg (interview 13).

Det første udkast til den danske regerings formandskabsprogram lå klar i foråret 2011 samtidig med, at der var blevet udarbejdet en bruttoliste over de mest centrale sager (Adler-Nissen, 2012). Sektorministerierne blev af Udenrigsministeriet opfordret til at udvikle passende strategier for at sikre, at disse vigtige sager kunne ”landes”, således at de kunne tælle som en del af det danske formandskabs resultater. Et vigtigt led i den forbindelse var kontakterne til

Table 2: Et øjebliksbillede af de organisatoriske overvejelser i begyndelsen af 2010

| Socialministeriet | Statsministeriet | Transportministeriet | Udenrigsministeriet | Undervisningsministeriet |
|--|--|--|--|--|
| <p>Det logistiske og overordnede organisatoriske arbejde blev overtaget af Udenrigsministeriet. Derudover var der ingen ændringer, heller ikke i antal årsværk. Det var det internationale kontor, der sædvanligvis tog sig af EU, som varetog forberedelserne. De blev dog stadig mere intensive og med mere inddragelse af fagkontorene. Alt blev centraliseret i departementet.</p> | <p>Der var blevet oprettet en tværgående task-force angående de finansielle perspektiver til at koordinere arbejdet, som dog var forankret i Finansministeriet. Derudover var der omkring tre personer, som beskæftigede sig med EU og forberedelserne i ministeriet. Der kom kun en mindre forstærkning, når formandskabet nærmede sig.</p> | <p>Der blev to ekstra årsværk tilknyttet i departementet samt en opgradering til to attachéer. Der ville blive flere involveret, når formandskabet nærmede sig således, at den EU-ansvarlige kunne trække på folk i andre kontorer til at varetage opgaven (sådan fungerede det ikke normalt).</p> | <p>Det plejede alene at være Europapolitisk konsulent, som koordinerede forberedelserne, men denne gang blev der også oprettet en central logistikenhed i ministeriet til at varetage opgaven. Det hang sammen med, at Udenrigsministeriet skulle stå for logistikken vedrørende alle de møder, som skulle afholdes i Danmark (uformelle rådsmøder, konferencer, seminarer osv.), som sekretariatet i 2002 selv havde stået for. Der var afsat et årsværk fordelt på to medarbejdere til at tage sig af ringene foreløbigt i kontoret, indtil logistikkenhed oprettedes.</p> | <p>Man gik fra ½ til 1 attaché, men derudover var der ingen ændringer organisatorisk. Man kunne i den internationale enhed trække på yderligere ressourcer i fagkontorene.</p> |

| Økonomi- og erhvervsministeriet | Forsvarsministeriet | Indenrigs- og sundhedsministeriet | Justitsministeriet | Kulturministeriet |
|---|--|---|---|--|
| Der blev tidligt oprettet en projektgruppe, som håndterede formandskabet i hele ministeriet med to medarbejdere fra departementet. Der var en høj grad af uddelegering til styrelserne, som varetog en stor del af arbejdsgrupperne under Ministerrådet. I styrelserne var det primært de internationale kontorer med 1-2 personer ekstra, som beskæftigede sig med formandskabet fuldtids eller næsten fuldtids, men de inddrog de andre kontorer ad hoc afhængigt af sagerne. | Man nedsatte en taskforce i ministeriet, som tog sig af formandskabet og forberedelserne, men ministeriet forventede i lighed med situationen i 2002 ikke at kunne sidde i formandskabsstolen på grund af forbeholdet. | Det internationale sekretariat/kontor tog sig af forberedelserne, ligesom de normalt tog sig af EU-koordinationen. Under formandskabet var der ingen ændring hverken ressourcemæssigt eller strukturelt. I departementet var der tre personer, som beskæftigede sig med forberedelserne og én attaché i Bruxelles, og det ville formentligt ikke ændre sig. | Der blev oprettet et formandskabssekretariat i første halvdel af 2011, hvor antal involverede opnormeres med en sekretariatschef, en kon-torchef, 2-3 konsulenter og 10 fuldmægtige og i Bruxelles 4 RIA-attachéer. Formandskabet skulle sidde for bordenden på trods af det danske RIA-forbehold, hvilket gav Justitsministeriet en særligt krævende rolle, idet RIA var blevet langt mere omfattende sammenlignet med 2002. | Formandskabet og forberedelserne ville blive projektorganiseret med en gruppe på 5-7 personer fra departementet (dog ikke fuldtidsbeskæftigede med formandskabet). Styrelserne inddrog man ad hoc. |

- fortsætter -

| Miljøministeriet | Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration | Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling | Beskæftigelsesministeriet | Finansministeriet |
|--|---|---|--|---|
| <p>Man opgraderede fra 2 til 3 attachéer og fra 1 til 5 nationale eksperter i Bruxelles. I alt bestod formandskabsgruppen af 60 involverede årsværk, som skulle findes inden for ministeriets egne rammer ved at skubbe andre opgaver til før eller efter formandskabet. Strukturelt var det fortsat det internationale kontor og EU-kontoret, som forberedte formandskabet. De opnormedes med 5-6 personer med ad hoc-hjælp fra fagkontorene i styrelserne.</p> | <p>Der blev etableret et formandskabssekretariat i ministeriet. I den forberedende fase var der 14 medarbejdere i alt (inkl. attaché) på det internationale kontor, men det skulle opnormeres. Kontoret inddrog i stigende grad fagkontorene, som førhen "levede lidt i sin egen verden" uden at tænke på EU.</p> | <p>Formandskabsopgaven blev forankret i departementet, men der blev inddraget mange folk fra styrelserne. Koordinationen heraf foregik i en gruppe på tværs af ministeriet, hvor der sad omkring 10 personer, som foreløbig mødtes én gang i måneden.</p> | <p>Det var internationalt kontor, som tog sig af forberedelserne. Det var indrettet således, at det var en del af et center, hvor man kunne involvere de øvrige medarbejdere i det internationale arbejde. Man trak også på fagafdelingernes ekspertviden.</p> | <p>Finansministeriet styrkede bemandingen i Bruxelles, og man satte en afdelingschef i spidsen for koordinationen. Ministeriet regnede med at blive involveret i spørgsmålet vedrørende ØMU'en på trods af det danske forbehold. Det planlagde man ressourceforbruget efter. Den koordinationsansvarlige fik adgang til ressourcer i resten af departementet.</p> |

Kommissionen og Europa-Parlamentet, der blev intensiveret i perioden 2010-2011 (Jensen og Nedergaard, 2012). I den forbindelse blev vigtige aktører fra Europa-Parlamentet, herunder parlamentets formandskab og udvalgsformændene, inviteret på en charmetur til Danmark i slutningen af 2011, hvor de talte med forskellige ministre enkeltvis og gruppevis og var til gallamiddag med repræsentanter fra regeringen og kongehuset (interview 11). I juni 2011 godkendte den danske regering udkastet til trio-programmet. Fra september 2011 til december 2011 blev det danske program færdiggjort og præsenteret for Folketinget. Regeringsskiftet i oktober 2011 ændrede ikke nævneværdigt i håndteringen af det danske formandskab. Der skete imidlertid det, at formandskabsprogrammet blev gjort en smule ”grønnere”, ligesom de nye ministre intensivt blev trænet i at håndtere EU-sager og herunder at lede møder i Ministerrådet og håndtere mulige dialog-møder (interview 6-12-13).²

Den nye regering valgte at udnævne Nicolai Wammen til europaminister, hvilket var i tråd med formandskabet i 2002, hvor Bertel Haarder fra Venstre varetog posten (Nedergaard og Jensen, 2012). Modsat andre lande har Danmark ikke hidtil haft tradition for at have faste europaministre, men opretter en ad hoc-post i forbindelse med formandskabet. Fordelen ved at have en europaminister lærte Danmark under EU-formandskabet i 1993, hvor Europa-Parlamentet kraftigt kritiserede det danske formandskab for at sende direktøren for Udenrigsministeriet (J. Ørstrøm Møller) i stedet for en minister til at præsentere formandskabsprogrammet (Nedergaard og Jensen, 2012). En af europaministerens vigtigste opgaver er derfor at håndtere kontakten med Europa-Parlamentet og vigtigheden heraf er blevet større efter, at den fælles beslutningsprocedure anvendes ved hovedparten af retsakterne i EU (Jensen, Rasmussen og Willumsen, 2009).

Betragtes forberedelsesfasen igennem artiklens teoretiske optik, kan følgende bemærkes: Som det også fremgår af tabel 2, absorberes nye stimuli som følge af formandskabet helt overvejende inden for eksisterende institutioner og procedurer i den danske centraladministration som forudset af historisk institutionalisme. De institutionelle svar er i høj grad præget af en stiafhængighedslogik, hvor etablerede mønstre fra formandskabet i 2002 og længere tilbage genanvendes i forbindelse med forberedelserne i 2012.

Stiafhængigheden fungerer imidlertid på ingen måde deterministisk, da de etablerede procedurer og institutioner har ligget i dvale i den mellemliggende periode og deres anvendelighed aktuelt vurderes i et cost-benefit-perspektiv, hvor kun hensigtsmæssige organisatoriske elementer genanvendes. Ligeledes oprettes der nye organer såsom den store logistik- og koordinationsenhed i Udenrigsministeriet, når cost-benefit-kalkuler taler for det. Med andre ord er

organiseringen af det danske formandskab også præget af funktionalistiske rational choice-mekanismer. Disse kalkuler kan falde forskelligt ud i de forskellige ministerier i centraladministrationen, idet man besvarer formandskabsudfordringen forskelligt, således at nogle opretter nye administrative enheder ad hoc, mens andre tilpasser opgaven inden for eksisterende enheder. Disse decentrale beslutninger beror til dels på forskellige administrative kulturer i de forskellige ministerier, hvilket afspejler forekomsten af sociologisk institutionelle mekanismer. Ligeledes ses der også elementer af sociologisk institutionalisme, når Udenrigsministeriet aktivt udbreder normer om god EU-formandsskik.

Gennemførelsen af formandskabet

Den 1. januar 2012 satte Danmark sig for bordenden i Ministerrådets mange forskellige sammensætninger og skulle de næste seks måneder lede forhandlingerne heri og i alle underliggende organer. Organisatorisk fulgte man traditionen med et decentralt Bruxelles-baseret formandskab, hvor det meste af koordinationen foregår på Bruxelles-repræsentationen (kaldet "Rep.'en" i embedsmandsjargon) inden for et sæt rammer udstukket i København (Jensen og Nedergaard, 2012). Denne model har over årene vist sig hensigtsmæssig på grund af dens fleksibilitet, hvor formandskabet kan tilpasse sig et dynamisk europæisk forhandlingsklima på stedet i Bruxelles og samtidig have overblik over de mange arenaer, der skal ageres inden for. Modellen indebærer, at attachéerne på "Rep.'en" i Bruxelles har et betydeligt spillerum. Kontakten med hovedstaden foregår løbende via telefon og e-mail samt daglige videokonferencer, der fungerer som en slags "war rooms", hvor større problemstillinger og strategien diskuteres (interview 6). I praksis indebar det Bruxelles-baserede formandskab, at bemanningen på repræsentationen blev øget til 156 personer, hvilket er ca. dobbelt så mange som normalt.³ Det Bruxelles-baserede formandskab har den styrke, at den bilaterale personlige kontakt hurtigt kan skabes til andre medlemslandes attachéer med indgående kendskab til deres eget lands position.

Under afviklingen af det danske formandskab blev der afholdt cirka 1.480 møder i Bruxelles og Luxembourg, hvoraf 46 møder var mellem ministre og 71 mellem EU-ambassadører. Derudover blev der afholdt 160 møder i Danmark, hvor i alt 10.268 personer deltog.⁴ Desuden besøgte danske ministre Europa-Parlamentet 85 gange. Som det også fremgår af tabel 2, besvarede centraladministrationen dette massive arbejdspress ved at benytte sig af eksisterende inter- og intraministerielle procedurer for EU-koordination samt nogle få ad hoc-procedurer, jf. tabel 2. Ud over at håndtere de daglige forhandlinger i Ministerrådet og mellem de forskellige europæiske institutioner servicerede

det danske formandskab også den danske og internationale presse ved daglige møder afholdt i Statsministeriet (Nedergaard og Jensen, 2012).

De forskellige rammebetingelser identificeret i det foregående påvirkede såvel organisationsstrukturen som processerne. Trio-formandskabet spillede ikke den store rolle under selve formandskabet, men spillede derimod en betydelig rolle både før og efter. Den faste formand, Herman Van Rompuy, og udenrigsrepræsentanten, Catherine Ashton, begrænsede behovet for at allokerer ressourcer til håndteringen af Det Europæisk Råd og Rådet for Generelle Anliggender i Udenrigs- og Statsministeriet. Den danske statsminister Helle Thorning-Schmidt og udenrigsminister Villy Søvndal blev imidlertid bedt om at repræsentere Van Rompuy og Ashton ved en række møder. Samarbejdet mellem det danske formandskab og de to personer stillede krav om organisatorisk fleksibilitet. Det gjaldt særligt i forhold til udenrigsrepræsentanten. Europa-Parlamentets øgede indflydelse er det nok tydeligste eksempel på centraladministrationens evne til at omstille sig organisatorisk til nye rammebetingelser. Europa-Parlamentets betydning afspejles i, at langt flere årsværk i København såvel som Bruxelles bliver anvendt på kontakterne hertil sammenlignet med 2002. Også EU-udvidelsen med 12 nye lande sammenlignet med 2002 har gjort det til en mere kompleks opgave at håndtere formandskabet, da der rent praktisk er mindre tid til at gå i dybden med hvert enkelt lands position, og da det alt andet lige er vanskeligere at nå et kompromis. Det betød, at forhandlingerne i højere grad end tidligere rykkedes fra at foregå *på* møderne til at foregå *mellem* møderne, hvor problemer løstes igennem bilaterale kontakter mellem attachéerne i Bruxelles og mellem embedsfolk i hovedstæderne. På grund af antallet af medlemslande drog man, i modsætning til i 2002, ikke fra hver enkelt dansk ministerrådsformations side på rundrejse til hovedstæderne for at præsentere formandskabsprogrammet (interview 5-7).

Betragter man de tre danske forbehold, har deres praktiske betydning for organiseringen af formandskabet været forholdsvis begrænset. For Finansministeriet betød ØMU-forbeholdet, at det ikke kunne deltage i møder mellem eurozonelandene, men ikke desto mindre lykkedes det ministeriet at "lande" flere større tiltag, som ikke mindst var rettet mod krisen i eurozonen (interview 9). For Forsvarsministeriet betød forbeholdet imidlertid, at det ikke kunne lede alle møder under det danske formandskab (interview 12). Retsforholdet havde omvendt ikke betydning for Justitsministeriets mulighed for at varetage formandskabet. Tværtimod gjorde Danmarks RIA-forbehold nærmest landet endnu bedre egnet som formandskabsland, fordi man per definition ingen særlige interesser havde i forslagene (interview 15).

For så vidt angår de europæiske og nationale situationelle rammebetingelser, begrænsede den økonomiske krise det danske formandskabs muligheder for at fastlægge en selvstændig dagsorden, men den påvirkede ikke som sådan centraladministrationens strukturer og processer. På området for Schengensamarbejdet endte det danske formandskab i en konfrontation med Europa-Parlamentet efter, at man havde ”landet” en aftale i Ministerrådet om at gøre det lettere at indføre foranstaltninger, som begrænsede den fri bevægelighed. Med støtte fra de andre medlemslande argumenterede det danske formandskab for, at det ville krænke Lissabon-traktaten, hvis Europa-Parlamentet fik indflydelse på overvågningen af Schengen-aftalen. Europa-Parlamentet anså ikke overraskende dette som et tegn på manglende respekt. I forhold til en eskalering af konflikten med Europa-Parlamentet kan dette muligvis tilskrives det danske Justitsministerium, hvis *raison d’être* er bygget op om en juridisk snarere end diplomatisk logik. Omvendt lykkedes det at inddæmme konflikten til dels at handle om en konflikt mellem Parlamentet og Ministerrådet (og ikke Danmark som formandskabsland). Dels kom den alene til at dreje sig om det justitsministerielle område (EU Observer, 2012). Årsagen var muligvis den goodwill, som den nye regering havde opnået på området ved at fjerne den tidligere meget kritiserede grænseaftale, der nævntes ovenfor som den fjerde nationale situationelle rammebetingelse.

Set igennem den institutionelle analyseramme er også gennemførelsesfasen af det danske formandskab præget af en betydelig grad af stiafhængighed, hvilket blandt andet afspejles i, at den succesfulde Bruxelles-baserede organisationsmodel genanvendes fuldt ud. Ligesom i den foregående fase er der imidlertid også elementer fra de to andre institutionelle retninger til stede. Organiseringen justeres i tråd med den rationelle konsekvenslogik, så den favner de institutionelle forandringer, som Lissabon-traktaten har bragt. Ligeledes er modellen tilstrækkelig fleksibel og decentral til, at sektorministerierne kan håndtere deres ansvarsområder i henhold til de kulturer, som eksisterer inden for de pågældende ministerområder i overensstemmelse med den sociologiske passendehedslogik.

Overdragelses- og evalueringsfasen

Den sidste del af formandskabsprocessen består dels i at overdrage forretninger til det efterfølgende formandskabsland, som i Danmarks tilfælde er Cypern. Dels består det i at evaluere ens egne præstationer med henblik på at uddrage erfaringer, der kan anvendes fremadrettet. Det er i denne fase, hvor det kan observeres, om den accelererede europæisering har sat sig mere varige spor på centraladministrationen, eller om der er sket en tilbagevenden til status quo.

Overdragelsesforretningen foregår gennem møder og korrespondance mellem embedsmænd fra Danmark og Cypern (Jensen og Nedergaard, 2012). Trio-formandskabsinstitutionen har lettet sagsoverdragelsen ved at styrke de transnationale bånd mellem de tre landes forvaltninger på både overordnet niveau og på sektorministerielt niveau (interview 27). En anden positiv sidegevinst ved trio-samarbejdet er den gensidige assistance, som de tre lande har kunnet få fra hinanden. Dette element var særligt aktuelt for Cypern, der ikke så sig i stand til at varetage formandskabsrollen inden for områder som blandt andet klima, energi, landbrugspolitik og personalestatutten, hvor landet bad Danmark om støtte (interview 1-5-6).

Sideløbende gennemførtes en intern evalueringsproces i centraladministrationen. Denne proces var centreret i EU-udvalget, hvor Udenrigsministeriet indsamlede og sammenfattede svarene fra sektorministerierne. Samtidig foregik en intern evalueringsproces i mange sektorministerier. Overordnet set var selvevalueringen (måske ikke overraskende) positiv, da Danmark har formået at "lande" et betydeligt antal vigtige sager. Dette billede deles imidlertid tillige af eksterne aktører. Det skal med, at regeringen på forhånd havde talt forventningerne til det danske formandskab ned ved blandt andet fra begyndelsen at benævne det "et rugbrødsformandskab". Formålet hermed var at undgå at blive evalueret i forhold til formandsskabet i 2002, hvor det lykkedes at beslutte den højt profilerede udvidelse af EU med ti nye medlemslande.

Anskues overdragelses- og evalueringsfasen i lyset af artiklens tre perspektiverende teser, gives der især støtte til robusthedstesens, da formandskabet ved første øjekast ikke sætter fundamentale aftryk på organiseringen af den danske centraladministration. Ikke lang tid efter, at formandskabet var forbi, vendte centraladministrationen tilbage til dagligdagen, uden at der på overfladen kunne observeres ændringer i dets strukturer. Imidlertid havde formandskabet sat sig mindre spor i forhold til de interne arbejdsprocesser. Eksempelvis har trio-formandskabet som anført skabt tættere bånd mellem den danske, polske og cypriske administration. Derudover har formandskabet hjulpet til at øge bevidstheden om fordelene ved tætte relationer til Europa-Parlamentet.

Konklusion

Denne artikel har analyseret det danske formandskab i første halvår af 2012 med særligt fokus på forberedelsesfasen, som udgør det usynlige isbjerg under overfladen af et formandskab. Formålet med artiklen har været at afdække, hvorvidt accelereret europæisering som følge af formandskabet påvirker strukturer og processer i centraladministrationen. Til det formål blev tre perspek-

tiverende teser udledt på baggrund af nyinstitutionel teori med henblik på at finde flest mulige mekanismer, hvorigennem europæiseringen kunne ske.

Overordnet set giver analysen mest støtte til robusthedstesen, idet centraladministrationen fleksibelt formår at omstille sig til ændrede rammebetingelser, uden at det leder til store ændringer i dens strukturer og processer, hvilket betyder, at man har besvaret presset i overensstemmelse med en stiafhængighedslogik. Ikke desto mindre er elementer fra de to andre institutionelle retninger også til stede, selv om teserne ikke kan bekræftes. Der er løbende foregået en vurdering af de organisatoriske strukturer og processer med henblik på at evaluere, om de tjener deres formål i forhold til at understøtte varetagelsen af formandskabet. Med andre ord følger man ikke blindt eksisterende institutionelle mønstre, men vurderer løbende deres fordele og ulemper i forhold til at varetage nye opgaver. Samtidig er den danske centraladministrations håndtering af formandskabet ikke præget af en stærk top-down styring, men derimod en fleksibel koordination, som efterlader rum til, at de forskellige kulturer og logikker, som præger de enkelte ministerområder, kan bibeholdes.

Konklusionen er således i tråd med Grønnegård Christensens undersøgelse fra 2003, der viser hvordan den danske centraladministration både er robust og fleksibel i dens møde med accelereret europæisering (Christensen, 2003). Et vigtigt forbehold er dog på sin plads, idet undersøgelsen ikke har afdækket en længere periode (Meyer-Sahling og Goetz, 2009). Hvad der på kort sigt kan forekomme som begrænset forandring som følge af en stiafhængighedslogik, kan i et længere tidsperspektiv vise sig som transformativ forandring. Med henvisning til artiklens overskrift er konklusionen imidlertid, at der kun i meget begrænset omfang har afsat sig spor i centraladministrationen fra den accelererede europæisering i kraft af det danske EU-formandskab.

Robusthedstesen har således mest for sig. Der er imidlertid også i mindre omfang tale om, at rational choice-institutionelle mekanismer er slået igennem i form af etablering af helt nye organisationer (fx logistikenheden i Udenrigsministeriet i forberedelsesfasen), institutionelle forandringer (fx håndteringen af Europa-Parlamentet i gennemførelsesfasen på grund af Lissabon-traktaten) eller nye organisatoriske forbindelser i den efterfølgende fase (fx den tættere administrative tilknytning til trio-landene).

Også de sociologisk institutionelle mekanismer er i et vist omfang slået igennem, når det drejer sig om, at sektorministerierne har kunnet tilrettelægge planlægningen og gennemførelsen af formandskabet under hensyn til de decentrale organisationskulturer, og når man analyserer Udenrigsministeriets stærke forsøg på at italesætte, hvad der er den passende måde for sektorministerierne at agere formandskabsland på.

Noter

1. Sektorministerierne er alle EU-relevante ministerier undtagen Stats- og Udenrigsministeriet.
2. Trialog-møder er møder mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet i sager, hvor der er fælles beslutningskompetence, og hvor et forlig mellem de to parter er nødvendigt for at nå et resultat. Trialog-møderne ledes personligt af formandskabslandets ansvarlige minister.
3. <http://eu2012.dk/en/NewsList/Juni/Uge-26/Presidency-in-numbers>.
4. <http://eu2012.dk/en/NewsList/Juni/Uge-26/Presidency-in-numbers>.

Litteratur

- Adler-Nissen, Rebecca (2012). Formandskabets prioriteter: Når EU's dagsorden bliver en national dagsorden. *Økonomi & Politik* 85 (3): 4-14.
- Adler-Nissen, Rebecca, Julie H. Nielsen og Catharina Sørensen (2012). *The Danish EU Presidency: A midterm report*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Bakka, Jørgen F. og Egil Fivelsdal (1992). *Organisationsteori. Struktur, Kultur, Processer*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Bulmer, Simon (2009). Politics in time meets politics in time: historical institutionalism and the EU timescape. *Journal of European Public Policy* 16 (2): 307-324.
- Burns, Tom og G.M. Stalker (1994). *The Management of Innovation*, 3. udg. Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, Tanja A. (2002). Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 193-214.
- Christensen, Jørgen G. (2003). Den fleksible og robuste forvaltning, pp. 57-94 i Martin Marcussen og Karsten Ronit (red.), *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Culley, Paul, Jürgen Neisse og Ele Raik (2012). Le trio de présidences, i Véronique Chérlety og Michel Mangenot (red.), *Le système présidentiel de l'Union européenne après Lisbonne*. Pôle Européen d'Administration Publique (PEAP).
- Elgström, Ole (2003). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*. London: Routledge.
- EU Observer (2012). Danish presidency in firing line over Schengen decision, 12.06.
- Hall, Peter A. og Rosemary C.R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44 (5): 936-957.
- Héritier, Adrienne (2008). Causal Explanation, pp. 61-72 i Donatella della Porta og Michael Keating (red.). *Approaches in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hix, Simon og Klaus M. Goetz (2000). Introduction: European Integration and National Political Systems. *West European Politics* 23 (4): 1-26.
- Jensen, Mads D. (2011). *A Veto Players' Games? Comparing and explaining domestic coordination regarding the European Union in Germany and Denmark*. Ph.d.-afhandling, European University Institute, Firenze.
- Jensen, Mads D. og Peter M. Kristensen (2013). The Elephant in the Room: Mapping the Latent Communication Pattern in European Union Studies. *Journal of European Public Policy* 20 (3): 1-20.
- Jensen, Mads D. og Peter Nedergaard (2012). Erfolgreiche Koordination in turbulenten Zeiten: die dänische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2012. *Integration* 35 (4).
- Jensen, Mads D., Anne Rasmussen og David Willumsen (2009). *Europa-Parlamentet*. ThomsonReuters.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). Rules and the Institutionalization of Action, i *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik og Klaus Goetz (2009). The EU Timescape: From Notion to Research Agenda. *Journal of European Public Policy* 16 (2): 325-336.
- Nedergaard, Peter (2010). *Lissabontraktaten – en politologisk analyse*. København: DJØF's forlag.
- Nedergaard, Peter og Mads D. Jensen (2012). Organiseringen af det danske EU-formandskab 2012. *Økonomi & Politik* 85 (3): 27-38.
- Olsen, Johan P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921-952.
- Ostrom, Elinor (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework, pp. 35-72 i Paul A. Sabatier (red.). *Theories of the Policy Process*, 2. udg. Boulder: Westview Press.
- Pierson, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.
- Quaglia, Lucia og Edward Moxon-Browne (2006). What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared. *Journal of Common Market Studies* 44 (2): 349-368.
- Radaelli, Claudio M. (2003). The Europeanization of Public Policy, pp. 27-56 i Kevin Featherstone og Claudio M. Radaelli (red.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Schout, Adriaan og Sophie Vanhoonacker (2006). Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice. *Journal of Common Market Studies* 44 (5): 1051-1074.

- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen og Frank Longstreth (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tallberg, Jonas (2004). The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations. *Journal of Common Market Studies* 42 (5): 999-1022.
- Tallberg, Jonas (2006). *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomson, Robert (2008). The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power. *Journal of Common Market Studies* 46 (3): 593-617.
- Warntjen, A. (2008). The Council Presidency. Power Broker or Burden? An Empirical Analysis. *European Union Politics* 9 (3): 315-338.
- Weingast, Barry R. (1996). Rational Choice Institutionalism, pp. 660-692 i Ira Katznelson og Helen V. Milner (red.). *Political Science: The State of the Discipline*. New York: W.W. Norton & Co., Inc.

Martin Marcussen

EU-forbeholdene og det danske mulighedsrum i verden

EU-forbeholdene antages ofte at blive stadig større hindringer for regeringens forfølgelse af danske interesser i udlandet. Synspunktet bygger på en småstatsfilosofi, ifølge hvilken den ”europæiske nødvendighed” ikke efterlader noget alternativ til det europæiske kontinent. Hvis Europa opfattes som den eneste mulige kampplads for danske idéer, har dansk udenrigspolitik selvsagt et meget lille mulighedsrum, og eksklusion fra Europa bliver en katastrofe. Artiklen argumenterer imidlertid for, at det udenrigspolitiske mulighedsrum er vokset siden EU-forbeholdenes indførelse. Den europæiske nødvendighed er blevet til en global mulighed. Netop fordi der er opstået forskellige arenaer for udenrigspolitikken, er forbeholdenes betydning faldet.

I Danmark opstår der med jævne mellemrum et politisk krav om at undersøge konsekvenserne af at have forbehold over for centrale dele af EU-samarbejdet. Forbeholdene vedrører den tredje fase af ØMU'en, den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, det europæiske unionsborgerskab samt samarbejdet vedrørende retlige og indre anliggender. I den seneste uafhængige udredning henvises til, at den oprindelige hensigt med forbeholdene var at bevare en autonomi på de områder, der var omfattet af forbeholdene. Det konkluderes imidlertid, at det er så som så med denne autonomi, og at landet i realiteten har hverken autonomi eller indflydelse på de forbeholdsramte politikområder. Hertil kommer, ”at Danmarks kommende formandskab i 2012 vil blive en meget svær øvelse med forbeholdene intakte” (DIIS, 2008: xxv). Det blev samtidig hævdet, at ”Forbeholdenes eksistens ... stort set [er] det, der har været mest stabilt siden 1992. Markante globale, europæiske og nationale ændringer har givet EU en anden position og rolle i de mellemliggende 16 år. Ændringerne har betydet, at forbeholdene i dag har helt andre konsekvenser for Danmark, end det kunne forudses, da de blev formuleret i 1992”. Det antydes dermed, at EU-forbeholdene udgør en stadigt større barriere for regeringens forfølgelse af danske interesser på den internationale arena.

I en tidligere uafhængig udredning om de danske EU-forbehold mener man at vide, at ”forbeholdenes opretholdelse ... vil blive opfattet som et signal om, at Danmark ikke *ønsker* at påtage sig et medansvar for fællesskabet” (DUPI, 2000: 265, kursiv i original). I analysens afslutning hævdedes, at man ”kan diskutere, om Danmark allerede i dag kan betegnes som et B-medlem af EU,

men en udvikling i den retning er i alle tilfælde i gang” (DUPI, 2000: 265). Danmark har ifølge denne vurdering hverken indflydelse eller autonomi i EU. Og det er forbeholdenes skyld.

De uafhængige udredninger afviger ikke meget fra skiftende regerings analyser af Danmarks placering i Europa. I SR-regeringens hvidbog om ”Danmark og Europa” er udgangspunktet, at Danmark som et lille land har en særlig stærk interesse i, at den gensidige afhængighed mellem lande håndteres inden for rammerne af internationale organisationer. Det hævdes, at hidtidige erfaringer viser, at Danmark i EU har ”en indflydelse, som er langt mere omfattende, end Danmarks størrelse ellers berettiger til” (Regeringen, 2001: 267). Men forbeholdene er et problem: ”Forbeholdene kan bidrage til at tegne et billede af Danmark som en medlemsstat, der ikke helhjertet deltager i EU-samarbejdet. Det smitter af på Danmarks generelle placering og kan reducere Danmarks indflydelse på EU’s overordnede udvikling” (Regeringen, 2001: 291). Igen er der tale om en analyse, der antageligt viser, at forbeholdenes betydning i det væsentlige er negativ, og at de i stigende udstrækning må antages at komme til at udgøre et problem.

Det konceptuelle udgangspunkt for såvel de uafhængige som de regeringsforfattede udredninger kan sammenfattes i det såkaldte ”integrationsdilemma”. Dilemmaet består i, at et land må afgive noget af sin politiske suverænitet via et forpligtende medlemskab af en international organisation mod til gengæld at få indflydelse på den fælles beslutningstagning. Forbliver Danmark uden for et internationalt samarbejde forholder det sig lige modsat: Uden en formel tilknytning til en international organisation bevarer Danmark ifølge denne tankegang sin autonomi, men mister til gengæld indflydelse på grænseoverskridende beslutningsprocesser. Formuleret på en anden måde: det antages i den politiske såvel som den forskningsbaserede debat, at der for småstater eksisterer et trade-off mellem indflydelse og autonomi (Wallace, 1999).

Integrationsdilemmaet forudsætter et særligt syn på småstaters placering og rolle på den internationale arena; for Danmarks vedkommende nogle gange formuleret som ”den europæiske nødvendighed”. Dansk udenrigspolitik er ifølge denne tankegang i hovedsagen formet af en række traumer og dramaer i fortiden, såsom englændernes angreb på København i 1807; tabet af Norge i 1814; de slesvigske krige i 1848-1850; slaget ved Dybbøl i 1864; samt besættelsen i april 1940. Konsekvensen heraf er, at Danmark uden en institutionel tilknytning fører en ”impotenspolitik” (Bjøl, 1966: 2). Danmarks udenrigspolitiske strategi bliver ligefrem refereret til som en ”lods fisk”-strategi. En lods fisk placerer sig tæt omkring et større havdyr – en haj eller en hval – eller et stort skib – og lever af madrester og affald.

Det er klart, at småstatsrollen og idéen om den europæiske nødvendighed, samt den deraf følgende passive tilpasningspolitik har betydning for, hvilken rolle de danske EU-forbehold spiller. Ifølge dette perspektiv er det fatalt for Danmark at have ekskluderet sig selv fra dele af EU-samarbejdet. Uden for samarbejdet er Danmark sårbar, inden for samarbejdet vil Danmark kunne opnå indflydelse på sin egen skæbne.

I det følgende bliver forskellige dimensioner af Danmarks mulighedsrum diskuteret nærmere med henblik på at undersøge, hvorvidt det giver mening at tale om "den europæiske nødvendighed" i relation til forbeholdene, eller om det er mere relevant at tale om den "globale mulighed" (opsummeret i boks 1). Det antages, at de fire forbehold mister noget af deres praktiske betydning i dansk udenrigspolitik, hvis det danske mulighedsrum i perioden fra 1993 er vokset i takt med globaliseringen. Det første element, som er centralt for en sådan analyse, er den politiske elites grundlæggende idéer med dansk europapolitik. Det andet element handler om den danske kontekst for at kunne føre en europapolitik, herunder spørgsmålet om den danske befolknings holdning til Europa og EU-forbeholdene. Endelig vil der som afslutning blive reflekteret over to forskellige scenarier for det danske mulighedsrum i fremtiden, nemlig et hvor mulighedsrummet snævres ind, og et andet hvor mulighedsrummet fortsat udvides.

Boks 1: Mulighedsrummet vokser

Idéer

Fra "den europæiske nødvendighed" til "den globale mulighed"

Fra "passiv tilpasningspolitik" til "aktiv internationalisme"

Interne forhold

Fra "europæisk skepticisme" til "international entusiasme"

Fra "gældstynget underskudsland" til "globalt modelland"

Fra "fodnoteland" til "USA's loyale allierede"

Fra "klassisk småstatsdiplomati" til "diplomatisk innovation med netværkskapital"

Eksterne forhold

Fra et "uniformt Europa" til et "mangfoldighedernes Europa"

Fra et "Europa, der udvikles gennem kriser" til et "Europa med paralyserende legitimitets- og styringskriser"

Fra G7 til G20

Den samlede konklusion på artiklen er, at forbeholdene er rykket betydeligt ned på den politiske og økonomiske dagsorden. De udgør ikke længere no-

gen fundamental barriere for regeringens bestræbelser på at realisere danske interesser i udlandet. Situationen kan naturligvis ændre sig i fremtiden, men som sagerne står i øjeblikket, er der andre mere presserende opgaver i dansk udenrigspolitik end at sætte alle sejl ind på at afskaffe de danske EU-forbehold. Denne konklusion kan ikke tages til indtægt for, at Danmark ikke har brug for EU, eller at der ikke er politiske omkostninger forbundet med forbeholdene. Konklusion er alene den, at der kan oplistes gode grunde til, at forbeholdene ikke længere er det væsentligste problem i dansk EU-politik, og at forbeholdene i stigende udstrækning betragtes som en del af de almindelige vilkår for Danmarks placering i EU.

Idéer i den danske Europapolitik

Den politiske elites idéer om dansk udenrigspolitik er væsentlige at tage i betragtning, når mulighedsrummet for Danmark i EU skal klarlægges. Det er disse idéer, der danner grundlaget for den førte politik. Som vi har set, har integrationsdilemmaet og idéen om den ”europæiske nødvendighed” udgjort et centralt element for danske toppolitikere siden 1864. I de sidste 20 år har der imidlertid fundet tre centrale idé-relaterede udviklinger sted, der har konsekvenser for, hvilken rolle forbeholdene har for realiseringen af danske målsætninger.

For det første er den europæiske nødvendighed blevet til en *global mulighed*. Der er opstået globale alternativer til den europæiske arena. Globaliseringen fandt vej ind i den danske politiske diskurs i løbet af 1990’erne. Da SR-regeringen i april 1997 lancerede sine mål og visioner for udviklingen i Danmark frem til 2005 i dokumentet ”Danmark som foregangsland”, var referencerammen ikke afgrænset til Europa. Det globale havde etableret sig som en arena, hvor Danmark som en småstat kunne slå sine folder. Det var i sammenligning med de bedste lande i verden, at Danmark skulle måle sig (Regeringen, 1997a). Med udgangspunkt i en præmis om at det danske økonomiske system var grundlæggende globaliseret, kunne man studere den økonomiske politiks internationalisering og erhvervspolitikens globale rammevilkår (Regeringen, 1997b, 1997c, 1997d). Dette fokus på globaliseringen afspejles i samtlige regeringsgrundlag i 2000-tallet. Man lader forstå, at det er i globaliseringen, Danmark møder de største udfordringer (se eksempelvis SR-regeringens grundlag fra 2000: ”Det holdbare Danmark” og VK-regeringens grundlag fra 2001: ”Nye mål”). I samme ånd nedsættes et Globaliseringsråd i april 2005, der året efter med Statsminister Anders Fogh Rasmussen som formand barsler med et katalog af reformforslag, der angiveligt nødvendiggøres af den stigende globalisering (Regeringen, 2006). Efterhånden som Danmark faktisk realiserer målsæt-

ningen om at blive et globalt foregangsland, ændres synet på globaliseringen (Campbell og Pedersen, 2007; Marcussen, 2010). I de seneste regeringsgrundlag vægtlægges de muligheder, som tilbydes Danmark på grund af globaliseringen (se VK-regeringens grundlag fra 2007: "Mulighedernes samfund" og SRSF-regeringens grundlag fra 2011: "Et Danmark der står sammen"). I SRSF-regeringens grundlag nævnes ordet "global" ikke mindre end 37 gange. Samlet set betyder denne stigende interesse for den globale kontekst som nævnt ikke, at den europæiske arena fortrænges fra den danske beslutningselites radar. Det betyder udelukkende, at Europa ikke længere ses som det eneste cirkus i byen.¹ Danmark både kan og vil slå sine folder i en bredere global kontekst.

En anden udviklingstendens, der har betydning for Danmarks placering i Europa og dermed også for EU-forbeholdene, er, at udenrigspolitikken har undergået en omlægning fra tilpasningspolitik til *aktiv internationalisme* (Pedersen, 2006; Pedersen, 2011). Indtil omkring 1979 var der i det store og hele partipolitisk konsensus omkring en "småstatsforståelse" i udenrigspolitikken. Den indeholdt en dosis magtskyhed og et ideal om, at internationalt samarbejde bør tage afsæt i et retligt grundlag (Villaume, 2006). Dette var den renlivede version af det klassiske integrationsdilemma. Enigheden sprak imidlertid med dobbeltbeslutningen i 1979, hvor udenrigspolitikken politiseres. NATOs medlemsstater besluttede at give Sovjetunionen fire år til at trække sine mellemdistanceraketter ud af Østeuropa. Hvis der i denne periode ikke blev igangsat en nedrustningsproces, ville NATO opstille 572 atommissiler i Vesteuropa. Dette blev starten på den såkaldte fodnotepolitik, hvor venstrefløjen fra 1982 og fremefter pressede Schlüter-regeringen til at indtage en forbeholden attitude til NATO-samarbejdet (Adler-Nissen og Holm, 2011). Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen blev fra 1982 hovedarkitekten bag en ny linje i udenrigspolitikken, som blev defineret i diametral modsætning til den radikale udenrigsminister P. Munchs 1930-politik (Ellemann-Jensen, 2007: 254). Det skulle være slut med passiv tilpasning og visionsløshed. Nu hed det aktiv internationalisme, og Danmark skulle arbejde på at blive et kerneland i NATO og EF. Denne aktivismestrategi fortsatte med Poul Nyrup Rasmussen ved roret, der desuden tilføjede en vis militarisering af udenrigspolitikken (Heurlin, 2009: 302). Danmark skulle nu aktivt bidrage i fredsskabende aktioner inden for rammerne af de alliancer, som Danmark var en del af. Anders Fogh Rasmussen konceptudviklede den aktivistiske udenrigspolitik yderligere. Den blev offensiv, italesat som et opgør med tilpasningspolitikken, og værdibaseret idet den skulle fremme demokrati, frihed og markedsøkonomi på globalt plan (Holm, 2004). Den blev tæt knyttet til USA, hvor vi ønskede at blive betragtet som en ligeværdig partner, og den blev yderligere militariseret med deltagelse i to

koalitionskrige – Irak og Afghanistan. Fra tilpasningsdygtig forbruger af alliancegenereret sikkerhed, spiller Danmark nu rollen som tilpasningsdygtig producent af sikkerhed inden for en international institutionel ramme. Fra udelukkende at være beslutningsmodtager opfattes Danmarks rolle som beslutningstager på internationalt niveau. Det forhold, at Danmark har forbehold på en række samarbejdsområder i EU, får ikke danske politikere til at stikke piben ind. De nye udenrigspolitiske idéer fordrer, at der udvikles visioner for internationale forhold, og det opfattes som en pligt at tage aktivt ansvar. Med andre ord, forbeholdenes eksistens har ikke hindret danskere politikere i at konstruere et billede af Danmark som en aktiv spiller i international politik.

Parallelt med at idéerne om den globale mulighed og den internationale aktivisme gradvist har vundet indpas, bliver det tydeligere, at danske udenrigspolitiske aktører samt den danske befolkning tilskriver EU-forbeholdene stadig mindre betydning. I befolkningen er der bred enighed om, at Danmark bør beholde forbeholdene, og selv ”Topchefer siger nej til euroen” (Børsen, 2012). Danmark har fundet en plads som halvt-permanent udeland, der siden den sidste folkeafstemning om euroen i 2000 ikke længere giver anledning til de store hovedbrud i den førte politik. Forbeholdene er blevet ”et vilkår for dansk EU-politik” (Nedergaard, 2012a), og den nuværende regering ”udskyder afstemning om EU-forbehold” på ubestemt tid (Politiken, 2012). Ved passende lejligheder er der enkelte virksomhedsejere, erhvervspolitiske interessegrupper, medlemmer af Folketinget, lederskribenter og et udsnit af europaforskere, der laver et udfald mod forbeholdene.² Denne periodevise markering af, at ”Danmark bør være med, hvor beslutningerne træffes” kan imidlertid ikke tages til indtægt for, at Danmarks interesser ikke passes og plejes. Blandt fortalere for at afvikle forbeholdene er der indtil videre ikke nogen med samfundsmæssigt ansvar, der har vist sig villige til at udpege forbeholdene som den vigtigste årsag til, at et centralt udenrigspolitisk mål ikke kan realiseres. Med andre ord, i dansk udenrigspolitisk tænkning indtager EU-forbeholdene ikke længere pladsen som det højest prioriterede indsatsområde.

Den indenrigspolitiske kontekst for dansk Europapolitik

En anden afgørende dimension for mulighedsrummet for europapolitikken er den indenrigspolitiske kontekst. Det første, man bør fremhæve her, er den markante udvikling af befolkningens EU-skepsis. Der har fundet en stille revolution sted (Goul Andersen, 2002). I Danmark er der *meget stor tilslutning til EU-medlemskabet*, og størstedelen af de adspurgte danskere føler, at det giver utilitaristisk nytte at være en del af dette fællesskab. Sådan har det ikke altid været. EU-skepsissen steg markant i 1970 og 1971 til omkring 40 pct. af den

danske befolkning og forblev på dette niveau til slutfirserne. Herefter stiger støtten til medlemskab, i takt med at støtten til EU-forbeholdene konsolideres. Danskerne finder først og fremmest samarbejdet vedrørende det Indre Marked interessant. I samme periode hvor accepten af forbeholdene konsolideres, udvikles en i europæisk sammenhæng helt ekstraordinær tiltro til, at *globaliseringen er til det gode*. Danskerne er blevet det mindst globaliseringsforskrækkede folkefærd i Europa (Marcussen, 2010). Det samme vedrører danskernes ønske om at udvise international solidaritet i forhold til befolkninger bosat i klodens fattige egne. I en lang periode op til 2000-tallet var den danske udviklingsbistands størrelse nærmest upolitiseret (Olsen, 2003). En vis politisering finder dog sted med Anders Fogh Rasmussens regering, men uden at det nævneværdigt udfordrer det internationale solidariske sindelag i den danske befolkning, hvilket også omfanget af store danske nødhjælpsindsamlinger er et udtryk for. Samlet set giver dette billedet af en globalt orienteret befolkning med et solidarisk sindelag (Bach et al., 2008). Den befolkningsmæssige opbakning til forbeholdene kan derfor ikke ses som et udtryk for, at danskerne lukker sig om sig selv. Tværtimod er danskernes interessesfære i stigende udstrækning udvidet til langt ud over EU's grænser. De politiske partier er traditionelt delt på spørgsmålet om forbeholdene. På yderfløjene identificeres den mere renlivede støtte til forbeholdene, men blandt midterpartierne – Det Radikale Venstre muligvis som eneste undtagelse – er der store segmenter, der ser positivt på forbeholdene, og i den senere tid i stigende grad også i partiernes ungdomsorganisationer. Billedet af den offentlige opinion viser, at der ikke er det store befolkningsmæssige, ej heller det store partipolitiske, pres for at afvikle forbeholdene.

Et andet punkt af betydning for de danske forbehold, der bør fremhæves, er *dansk performance* på de områder, der er omfattet af EU-forbehold. En antagelse er, at hvis Danmark performer under gennemsnittet i forhold til EU's "indeflande", vil det blive opfattet, som om der eksisterer en direkte kausal forbindelse mellem forbeholdet og den ringe performance. Der vil opstå en *pull*-faktor kendetegnet ved, at landets politikere målrettet vil arbejde for en afskaffelse af forbeholdet. Modsat hvis landet performer over gennemsnittet i EU. I dette tilfælde vil der opstå en *push*-faktor, der gør det meget svært at argumentere for afskaffelsen af forbeholdet. Hvis et udeland performer godt, mister en dårligt performende klub sin tiltrækningskraft. For ØMU's vedkommende må det antages, at push-faktoren er større end pull-faktoren (Leander og Beach, 2008; Marcussen, 2008). Selvom den danske økonomi er kendetegnet ved lav vækst og produktivitet, har den internationale konkurrenceevne været høj og stigende gennem næsten 20 år. Dette har resulteret i solide overskud på handelsbalancen og en afvikling af store dele af udlandsgælden. Sammenlignet

med de fleste lande i euro-området har Danmark en sund økonomi. I modsætning til euro-området under et kan Danmark ikke siges at være specielt hårdt ramt af flere års finanskriser og efterfølgende europæisk gælds- og vækstkrise. I perioden 2009 og 2010 har Danmark ikke blot konsolideret sin plads som et af de rigeste lande i EU27, men forøget sit forspring til de øvrige EU-medlemmer (Eurostat, 2011). Hvis dette resultat sammenholdes med, at det tilsyneladende ikke er forbundet med meget store transaktionsomkostninger ved at handle med og rejse i euro-området, er det vanskeligt at opretholde en fortælling om, at det er meget omkostningstungt for Danmark at have et euroforbehold (Det Økonomiske Råd, 1997, 2000, 2009).

Hvad angår forsvarsforbeholdet, gør noget af det samme sig gældende. Pull-faktoren er større end push-faktoren. Det kan hævdes, at nogle af de fredsskabende aktioner, der i Danmark er bred politisk enighed om, ikke kan gennemføres inden for rammerne af EU på grund af forbeholdet (Flockhart, 2008). Det kan imidlertid også hævdes, at dette ikke i nogen synderlig udstrækning lader til at have forhindret Danmark i at engagere sig i sådanne aktioner alligevel (Wivel, 2012: 184). Aktivismen har udfoldet sig i andre internationale fora såsom NATO og FN. Hertil kommer, at det langt fra er altid, at det har været muligt at skabe et fælles fodslag i EU, når der opstod et behov for at iværksætte en militær aktion i nærområdet. Som oftest vil der være meget dybe splittelser blandt EU-medlemmer vedrørende behovet for, formålet med og den praktiske udførelse af en militær aktion (Information, 2012). Hvis det i nogle enkelte tilfælde skulle forholde sig sådan, at Danmark ikke kan gennemføre sin erklærede aktivistiske og solidariske udenrigspolitik, er det således ikke først og fremmest på grund af forsvarsforbeholdet.

Hvad angår retsforbeholdet, er situationen den samme. I modsætning til hvad der gør sig gældende for de to øvrige forbehold, forfølges der i EU på det retspolitiske område en politisk linje, som kan være i strid med den danske udlændinge- og arbejdsmarkedspolitik (DIIS, 2011). Det er imidlertid næppe retsforbeholdets skyld, at den danske udlændingepolitik og dele af den danske arbejdsmarkedsmodel er kommet i klemme. Presset hidrører til dels fra en aktivistisk EU-Domstol, der refererer til forhold (det indre marked og Charteret for grundlæggende rettigheder), der ikke er omfattet af retsforbeholdet, og det kommer fra et bredere internationalt traktatgrundlag, som Danmark har underskrevet og ratificeret (Kelstrup et al., 2012: 221-246). Hvad angår spørgsmål, hvor der bredt set eksisterer en dybtfølt dansk interesse i at deltage, herunder politisamarbejde, er store dele dækket ind af Schengen-samarbejdet, som Danmark er helt og fuldt en del af, og af Interpol, der eksempelvis er central

for politisamarbejdet vedrørende bekæmpelse af menneske- og narkosmugling gennem Tyrkiet til Europa (Hartmann, 2012).

Overordnet kan det ikke siges, at der eksisterer betydelige pull-faktorer, der trækker Danmark i retning af yderligere samarbejde på de områder, der er omfattet af forbeholdene. Danske interesser varetages med ganske stor succes på trods af forbeholdene.

Et tredje forhold, der nødvendigvis må medtages i en vurdering af de indenrigspolitiske faktorer, der betyder noget for, hvilken status forbeholdene har i Danmark, er *det danske diplomatiske resultater, organisering og funktionsmåde* (Marcussen og Ronit, under udgivelse). Det er veldokumenteret, at danske diplomater ikke bare opfattes som troværdige og helt centrale forhandlings- og koalitions partnere i EU, men også faktisk har stor succes med deres diplomatiske indsats og opnår resultater, der giver Danmark mere indflydelse i EU end dets størrelse berettiger til (Arregui og Thomson, 2009). Hvert år dokumenterer en London-baseret tænketank, European Council on Foreign Relations (ECFR), at Danmark ligefrem hører til i gruppen blandt "leaders" i den europæiske udenrigspolitik (Vaïsse og Dennison, 2013). Undersøgelser viser desuden, at forskellige lande bruger forskellige ressourcer til at opnå forhandlingssucces i EU. For eksempel anvender et land som Danmark netværkskapital (Naurin og Lindahl, 2010). Et lands netværkskapital maksimeres, når andre landes diplomater ønsker at samarbejde med det. Sverige, Danmark og UK har stor netværkskapital i EU; specielt i relation til de nordeuropæiske lande. Hertil kommer, at disse landes netværkskapital ikke bare er høj, men stigende.

Særligt to resultater fra disse undersøgelser er vigtige. For det første er der ikke noget, der tyder på, at lande med EU-forbehold stigmatiseres i det europæiske samarbejde. Diplomater fra lande med forbehold betragtes ikke som mindre værdige, mindre dygtige eller mindre europæiske end diplomater fra lande uden forbehold. I EU, såvel som i andre internationale forhandlingsfora, forekommer der kun stigmatisering, hvis den enkelte diplomat systematisk undlader at yde en indsats i relation til den konkrete forhandling, hvis diplomaten er uforberedt eller udygtig, eller hvis vedkommende har svært ved at holde ord. De klassiske diplomatiske dyder – "sandfærdighed, nøjagtighed, ro, tålmodighed, godt humør, beskedenhed og loyalitet" (Nicolson, 1950: 104) – lever i bedste velgående. En faktor, der faciliterer det danske diplomatiske indsats på de bonede gulve, er, at det danske brand er overordentlig godt i international sammenhæng (Anholt, 2007). Danmark er, kort sagt, et land med et godt renommé, der repræsenteres af diplomater med stor anseelse.

For det andet bør det fremhæves, at der i forvaltningen af forbeholdene gør sig visse forhold gældende, der skyldes, at Danmark i international sammen-

hæng er og bliver en småstat. I europæisk sammenhæng tager små medlemsstater en lang række forskellige ressourcer og strategier i anvendelse med henblik på at kompensere for deres manglende størrelse i forhandlingsforløb. Danske diplomater ligger ikke på den lade side og er uopfindsomme, skamfulde eller andet i promoveringen af danske interesser, men bruger innovative forhandlingsteknikker. Faktisk viser det sig, at danske diplomater hører til den kategori af forhandlere i EU, der anvender den største vifte af forhandlingsteknikker til at nå deres målsætninger (Panke, 2008, 2011). Innovationen fejler altså ikke noget i det danske diplomati. Tværtimod har det innovative diplomati udviklet sig i takt med, at de danske forbehold er blevet en konsolideret del af dansk europapolitik (Marcussen, 2011).

Befolkningens globale udsyn, den danske models performance samt det danske diplomatis innovationsevne er alle forhold, der er med til at placere de danske EU-forbehold i en kontekst, der ikke tillægger dem stor betydning i den danske europapolitik.

De eksterne betingelser for dansk europapolitik

Der er naturligvis også udviklingstendenser i Danmarks internationale omgivelser, der påvirker mulighedsrummet i EU og dermed betydningen af forbeholdene. Eksempelvis er det væsentligt at slå fast, at EU er blevet symbolet på et *mangfoldighedernes Europa*. Differentieret integration er blevet en grundnorm i EU (Marcussen, 2012a). De klassiske integrationsteorier antog, at en stadig tættere sammenslutning mellem de europæiske folk ville medføre ensliggørelse på tværs af grænser. Politiske idealer, økonomiske konjunkturer og identiteter ville ifølge denne tankegang gradvist udvikle en fælles europæisk dimension. Fælles politiske og økonomiske institutioner, et stadigt mere omfattende europæisk regelsæt, samt en voksende europæisk økonomi skulle fungere som katalysatorer for denne europæiske ensartethed. Sådan er det ikke blevet.³

EU-samarbejdet er karakteriseret ved en juridisk, politisk og økonomisk differentiering. Juridisk i den forstand at der med tiden er udviklet stadig flere formelle institutioner, der rummer en delmængde af medlemsstaterne, stadig flere regler om overgangsordninger, undtagelser og afvigelser fra normen, og ikke mindst at denne differentiering er blevet konstitutionaliseret i EU's traktater. I dag har snart sagt alle EU's medlemslande fået protokolført et eller flere, og i nogle tilfælde ganske mange, særlige hensyn, der har til hensigt at forskelsbehandle medlemsstaterne.

Den politiske differentiering har med visioner og strategier at gøre. På de områder af EU-samarbejdet, der er omfattet af forbeholdene, findes der på europæisk plan ikke konsensus omkring mål og midler. Udlændingepolitik,

forsvarsdoktriner og den økonomiske politiks udformning varierer fra land til land. Der findes ikke én overordnet fælles målsætning for, hvad formålet med det europæiske integrationsprojekt er.

Den økonomiske differentiering har med performance at gøre. På tværs af EU, og på tværs af euro-området, eksisterer der betydelige forskelle i rigdom, lighed, beskæftigelse, produktivitet, handelsbalance og snart sagt alle andre mål, der anvendes til at vurdere en nationaløkonomis tilstand. Hertil kommer, at der eksisterer et utal af landespecifikke modeller for, hvordan velfærdsstaterne er indrettet og finansieret, hvordan relationerne mellem banker, industri, regering og arbejdstagerne er struktureret, hvordan det finansielle system fungerer, er reguleret og overvåget, hvordan pensionsordninger, boligmarkeder, uddannelsessystemer, sundhedsvæsen etc. er skruet sammen. Der er ganske mange "varieties of capitalism" i Europa. Der findes ikke én europæisk kapitalistisk model (Marcussen, 2012b). At der har udviklet sig et mangfoldighedernes Europa og altså ikke europæisk ensartethed har direkte betydning for forbeholdene. At Danmark har en lidt anden tilknytning til EU end andre lande gør blot, at Danmark er forskellig *ligesom* alle de andre EU-medlemmer. Det er simpelthen mindre opsigtsvækkende og mindre unormalt at have et EU-forbehold i et mangfoldighedernes Europa end i et uniformt Europa.

Et andet forhold i Danmarks ydre omgivelser, der har betydning for forbeholdene, er *Europas legitimitets- og styringskrise*. Det er nemt at se, at opbakningen i de europæiske befolkninger til yderligere europæisk integration er stærkt faldende i årene 2009-2012. Det er også nemt at forstå, at de igangværende finansielle, bank-, vækst- og gældskrises udgør de vigtigste forklaringsfaktorer bag dette drastiske al-europæiske fald i støtten til yderligere integration (Fourquet, Cahuzac og Poss, 2011). Det kan derfor antages, at når kriserne med tiden ebber ud, vil støtten til EU-integration måske finde sit normale leje igen. Mere alvorligt er det imidlertid at konstatere, at det "normale" leje for støtte til EU faktisk ikke er overvældende højt. Interessant er det yderligere at konstatere, at støtten har været på nogenlunde samme moderate niveau i de sidste 20 til 30 år. I perioden 1980-2010 har det kontinuerligt forholdt sig på den måde, at ca. 50 pct. udtrykker opbakning til europæisk integration, og ca. 34 pct. udtrykker skepsis i forhold til EU-projektet (Eurobarometer, diverse år). Fra medlemsland til medlemsland kan der identificeres forskellige argumenter for og imod EU-medlemskab varierende fra økonomiske og utilitaristiske grunde til geopolitiske og sikkerhedsmæssige (Sørensen, 2008). Der er dog ikke noget EU-land, hvor medlemskab i første omgang forbindes med et større europæisk ideal. Det er ikke europabegejstring, der kendetegner et aktivt EU-medlemskab. Faktisk findes der forskellige former for skepticisme

i de forskellige EU-lande. Alle ser de ud til at blive styrket i disse år, og givet variationen i skepticisme er det umuligt at finde ét sammenhængende politisk program, der kan imødekomme alles bekymringer.

I forlængelse af legitimitetskrisen har kriser på de områder, der er omfattet af EU-forbeholdene, gjort det tydeligt, at EU's styringsstruktur ikke kan levere den efterspurgte krisestyring. EU befinder sig i en styringskrise. I forhold til demokratiseringsprocesserne i Mellemøsten kunne der ikke etableres et fælles-europæisk diplomatisk svar, endelige konsensus omkring en europæisk militær indsats. I forhold til den europæiske gældskrise lader det til at være reglen snarere end undtagelsen, at der udvikles mellemstatslige løsningsmodeller udtænkt af Frankrig og Tyskland. De europæiske institutioner spiller andenviolin i denne sammenhæng. Endelig i forhold til immigrations- og asylpolitikken er det ikke lykket at finde fælles fodslag i Schengen-regi, hvorefter forskellige lande, herunder Frankrig, er begyndt at reinstallere grænsekontrol i forhold til Italien. For forbeholdenes vedkommende betyder denne legitimitets- og styringskrise, at det er svært at hævde, at løsninger på fælleseuropæiske problemstillinger udvikles i EU-regi, og at det er et problem, at Danmark på grund af forbeholdene ikke omfattes af denne problemløsning.

En tredje dimension af Danmarks ydre omgivelser, som kan tænkes at have konsekvenser for forbeholdene, er den *globale styringsstruktur*. På de tre områder, der er omfattet af forbeholdene har der over de seneste ti år fundet udviklinger sted, der grundlæggende har ændret aktørsammensætningen og dynamikken i den globale styring. På det økonomiske område er BRIK-landene (Brasilien, Rusland, Indien og Kina) kommet i centrum. Europa er blevet et lavvækstområde, hvor den finansielle krise har slået igennem. BRIK-landene er højvækstlande, der er mindre ramt af krisen, og som har fået plads i vigtige globale styringsfora såsom G20. Danmark er stadig dybt afhængig af den handel og investering, der finder sted i Europa, men fremtiden og væksten findes i stigende udstrækning uden for Europas grænser. Af den grund bliver det stadig vigtigere for et globaliseringsvilligt land som Danmark at finde sin plads – økonomisk, politisk og diplomatisk – på den globale arena. I det lys bliver Danmarks særstilling i euro-området stadig mindre væsentligt.

På det sikkerhedspolitiske område er der også sket udviklinger, der har betydning for forsvarsforbeholdets status. Det har gentagne gange vist sig, at Danmarks aktivistiske udenrigspolitik udfoldes inden for rammerne af NATO og FN og i en alliance med USA. Ligesom den danske økonomi i stigende udstrækning globaliseres, får dansk sikkerhedspolitik en klar global dimension. USA er verdens militære stormagt og det eneste land, der i realiteten kan mobilisere de ressourcer, der skal til for eksempelvis at opretholde et flyveforbud

over Libyen, invadere Afghanistan og Irak eller tage ledelsen for andre af denne type operationer. EU og EU's medlemslande har ikke – heller ikke i EU's nær-områder såsom det tidligere Jugoslavien – kunnet gennemføre fælles aktioner uden USA's støtte og opbakning. Denne ubetingede amerikanske dominans betyder alt andet lige, at det danske forsvarsforbehold får mindre relevans.

Inden for retlige og indre anliggender har der også fundet globale udviklinger sted, der har betydning for retsforbeholdet. I modsætning til det økonomiske og forsvarspolitiske område er der muligvis sket en vis afglobalisering siden 11. september 2001. Der er vedtaget antiterrorlove, udviklet sikkerhedsprogrammer og iværksat kontrolforanstaltninger i lufthavne, banegårde, havne og andre transportknudepunkter. Samtidig er immigrations- og asyllovgivningen mange steder strammet betydeligt op (Høilund, 2010). Konkret har disse tiltag udjævnet en ellers stigende tendens i de globale migrationsstrømme. Afglobaliseringen har ikke medført en stigende regionalisering og dermed en harmoniseret udlændinge-, immigrations- og flygtningelovgivning eller -praksis på europæisk plan. Afglobaliseringen har derimod været ensbetydende med en nationalisering af den type indsatser. Dermed mister retsforbeholdet noget af sin betydning. Når de væsentligste elementer af udlændingepolitikken bliver til på nationalt niveau, er der ikke så meget, man kan blive ekskluderet fra ved at have et EU-forbehold.

Konsolideringen af et mangfoldighedernes Europa, den europæiske legitimitets- og styringskrise og udviklingen af en ny global styringsstruktur har samlet set ændret det danske mulighedsrum på de områder, der er omfattet af forbeholdene. De er simpelthen blevet mindre væsentlige barrierer for at forfølge danske interesser i udlandet.

Scenarier for fremtiden

I det foregående er der argumenteret for, at det danske udenrigspolitiske mulighedsrum har undergået markante forandringer i perioden siden 1992, hvor Danmark har haft forbehold over for visse dele af EU-samarbejdet. Lidt forenklet sagt kan det hævdes, at Danmark i stigende udstrækning spiller på den globale bane og ikke udelukkende på den europæiske bane. De politiske visioner for udenrigspolitikken har fået et ambitionsniveau, der rækker ud over de europæiske grænser. Danskere hører til de mest globaliseringsparate folkeslag i verden, og den danske model performer trods krisen stadig i verdensklasse. Europa er i krise, men uden for Europa finder der udviklinger sted, der i stadig større udstrækning fremmer danske interesser. Samlet set tilsiger disse udviklingstendenser, at de danske forbehold med tiden er rykket ned på den politiske

prioritetsliste. Der er en del andre problemer og udfordringer i dansk udenrigspolitik, der placerer sig højere på prioritetslisten.

En samlet analyse af det danske mulighedsrum i Europa, der både tager hensyn til de grundlæggende idéer i den udenrigspolitiske strategi, den hjemlige politiske og økonomiske kontekst samt de eksterne omgivelser, leder således frem til, at forbeholdenes betydning er for nedadgående. Dette er en meget anderledes, ja nærmest kontrær konklusion sammenlignet med resultater fra tidligere analyser af forbeholdene. Uafhængige forskningsinstitutioner har næsten kontinuerligt konkluderet, at forbeholdene vil blive stadig mere graverende for realiseringen af danske målsætninger. Vurderingen har typisk været, at omkostningerne ved forbeholdene ville stige i takt med integrationsprocessen.

Hvad så med forbeholdene i fremtiden? Hvordan udvikler mulighedsrummet sig? I princippet er intet afgjort. Mulighedsrummet kan indsnævres og måske medføre, at forbeholdene igen får plads øverst på den politiske dagsorden. Der kan imidlertid også ske det, at den igangværende udvidelse af mulighedsrummet fortsætter, hvilket vil skubbe forbeholdene endnu længere ned på dagsordenen.

Et scenarium, der tilsiger, at det danske mulighedsrum indsnævres og dermed reaktualiserer betydningen af forbeholdene, kan kaldes ”det globale ragnarok”. På det strategiske niveau tager den passive tilpasningspolitik atter overhånd. Småstatstankegangen dominerer igen den udenrigspolitiske tænkning. På de indre linjer performer Danmark dårligere end nabolandene. Der er økonomisk recession, dalende social sammenhængskraft, utryghed og en lammet beslutningsstruktur. Der opstår en befolkningsstemning, der fordrer en lukket-hedspolitik i forhold til omverdenen. Der etableres grænsekontrol, udlændinge stigmatiseres, og innovation betragtes med mistro. Solidariteten med verdens fattige og ønsket om tage ansvar for fredskabelse og samfundsopbygning i verdens frontlinjestater er forsvundet. På de ydre linjer er handelsliberaliseringen i regi af WTO rullet tilbage. Der genetableres nationale kvotesystemer og kontrol. Regionaliseringen af den globale politiske arena fungerer udelukkende i Europa. NAFTA, ASEAN, MENA, MERCOSUR, og APEC er alle mere eller mindre under opløsning. Hverken NATO, FN eller IMF har politisk opbakning eller økonomiske ressourcer til at genetablere et globalt styringssystem. Nabostridigheder og krige er dagens orden verden rundt. Kun EU fungerer som et stabilitets- og vækstområde. På det europæiske kontinent gennemføres fælles reformer, foretages politisk koordination, opbygges transnationale loyalitetsbånd, udfoldes tværeurøpæisk meningsdannelse og konstrueres nye, fælles, effektive styringsstrukturer. EU fungerer som en organisk maskine med en identitetsmæssig overbygning og en fælleseuropæisk demokratisk valgproces

på alle niveauer. For det dårligt performende Danmark fremstår EU som en stærk arena, hvorfra eksklusion ville være fatal. Der er ikke nogen global arena, hvorpå Danmark kan realisere nationale interesser. I en sådan situation er der betydelige omkostninger forbundet med at opretholde forbeholdene.

Et andet scenarium, der tilsiger, at det danske mulighedsrum fortsat udvides skubber forbeholdene endnu længere ned på den politiske dagsorden, kan kaldes for "den globale landsby". På det strategiske niveau har danske politikere fået øjnene op for, at det ikke altid er størrelsen, det kommer an på. Danmark er en småstat med nogle helt særlige kvaliteter, der kan finpudses og udvikles og derefter promoveres internationalt. Danmark opfattes som et laboratorium for demokrati, økologi, samarbejde, mangfoldighedsledelse, koordination, velfærd, lighed, konfliktløsning, bioteknologi og genbrug. På alle disse områder kan Danmark optræde som en stormagt i verden. På de indre linjer skaber det danske innovationssystem grundlag for fornyet vækst og produktivitet, moderniseret velfærdstat, konkurrencedygtige produkter, markante stigninger i indadgående udenlandske investeringer, forøget fokus på forskning og uddannelse og videreudvikling af en national samhørighed. Den offentlige debat er oplyst og nuanceret om forhold andre steder i verden, og den danske befolkning imødekommer og forstår fordelene ved åbenhed og tolerance. På det politiske niveau er der opstået en kapacitet og en vilje til at lave brede, holdbare, legitime og langsigtede forlig. På de ydre linjer sker der gennembrud i den globale liberaliseringsdagsorden, og de globale styringsstrukturer styrkes og demokratiseres. I Europa videreudvikles det indre marked, og EU tager i stigende grad samme form som de øvrige regionale samarbejdsfora. For det godt performende Danmark fremstår EU som en vigtig mellemstatslig arena, hvortil den danske eksport flyder i en lind strøm. Forbeholdene har mistet deres betydning.

De to scenarier beskriver for nærværende ikke det aktuelle mulighedsrum for dansk udenrigspolitik, men begge har alligevel en vis sandsynlighed. Det er naturligvis også muligt, at andre scenarier udvikles. I en overordnet vurdering af forbeholdenes betydning er det i alle tilfælde vigtigt at slå fast, at det danske mulighedsrum ikke er en statisk størrelse. Det udvikles konstant. Mulighedsrummet er heller ikke prædetermineret til at blive mindre for Danmark. Tværtimod, de seneste ti år har vist, hvordan forbeholdenes placering på den politiske dagsorden har haft en nedadgående tendens.

Noter

1. En omskrivning af Svend Auken: "Hvis man har hang til cirkus, er EU det eneste telt i byen", fra 5. maj 1998 (Information, 6. maj 1998).

2. Eksempelvis Morten Bødskov (2012); Nick Hækkerup (2012); Europabevægelsen (2012); Lykke Friis (2012); Uffe Ellemann-Jensen (2012) og Marlene Wind (Dr. dk, 2012).
3. Se Statsminister Helle Thorning-Schmidts tale på Europakollegiet i Brygge den 17. oktober 2012, hvor det fremhæves, at Europa ligefrem har brug for fleksibel integration: "the use of flexible integration has not undermined the foundation of European integration" (Thorning-Schmidt, 2012). Se også Nedergaard (2012b) og Adler-Nissen (2008).

Litteratur

- Adler-Nissen, Rebecca (2008). Det differentierede Europa. En revolution af integrationsprocessen? *Økonomi & Politik* 81(3): 3-12.
- Adler-Nissen, Rebecca og Christian Holm (2011). Legitimitetskriser: fodnotopolitikken og de danske EU-forbehold, pp. 156-79 i Martin Marcussen og Karsten Ronit (red.), *Kriser, politik og forvaltning – de internationale udfordringer*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anholt, Simon (2007). *Competitive Identity – The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. New York: Palgrave Macmillan.
- Arregui, Javier og Robert Thomson (2009). States' Bargaining Success in the European Union. *Journal of European Public Policy* 16 (5): 655-676.
- Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen (2008). *Idealer og realiteter - Dansk udviklingspolitisk historie 1945-2005*. København: Gyldendal.
- Bjøl, Erling (1966). Foreign Policy-Making in Denmark. *Cooperation & Conflict* II: 1-17.
- Bødskov, Morten (2012). Justitsministeren: Retsforbeholdet er en klar håndsrækning til de kriminelle. *Politiken*, 26. juni.
- Børsen (2012). Topchefer siger nej til euroen. 3. januar, p. 1.
- Campbell, John L. og Ove K. Pedersen (2007). Institutional Competitiveness in the Global Economy: Denmark, United States and the Varieties of Capitalism. *Regulation and Governance* 1 (3): 230-246.
- Det Økonomiske Råd (1997). *Dansk økonomi, forår 1997*. København: Det Økonomiske Råd.
- Det Økonomiske Råd (2000). *Dansk økonomi, forår 2000*. København: Det Økonomiske Råd.
- Det Økonomiske Råd (2009). *Dansk økonomi, forår 2009*. København: Det Økonomiske Råd.
- DIIS (2008). *De danske forbehold overfor den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000*. København: DIIS.

- DIIS (2011). Danmarks dilemma: Grænsekontrol og Schengen. *DIIS Policy Brief*, juni. København: DIIS.
- DUPI (2000). *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*. København: DUPI.
- Dr.dk (2012). Ekspert: Danmark er en del af EU's B-hold, 26. juni.
- Ellemann-Jensen, Uffe (2007). *Vejen, jeg valgte: ti mands-minde foredrag på Vartov*. København: Gyldendal.
- Ellemann-Jensen, Uffe (2012). Jeg vil have mere Europa. *Berlingske*, 28. september.
- Europabevægelsen (2012). Europabevægelsen: Thorning sylter forbehold. *Politiken*, 26. juni.
- Eurostat (2011). http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-13122011-BP/EN/2-13122011-BP-EN.PDF, 13. december.
- Flockhart, Trine (2008). Danmark, forsvarsforbeholdet og danske kerneværdier – foregangsland eller forbeholdsland. *Økonomi & Politik* 81 (3): 44-53.
- Fourquet, Jérôme, Jérôme Cahuzac og Joachim Poss (2011). Crise de l'euro, crise de l'Europe? Paris: Jean-Jaurès Fondation (www.jean-jaures.org/content/download/15926/154852/version/11/file/crise+eurook%2A.pdf).
- Friis, Lykke (2012). Tid til endnu et EU-memorandum. *Altinget.dk*, 6. november
- Goul Andersen, Jørgen (2002). Danskerne, Europa og det demokratiske underskud. Den stille revolution i danskernes forhold til EU, pp. 32-67 i Thomas Pedersen (red.), *Europa for Folket? EU og det danske demokrati*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hartmann, Claus Peter (2012). Grænseløs kriminalitet kræver politisamarbejde. *Altinget.dk*, 5. juni.
- Heurlin, Bertel (2009). *Krig og fred i det 21. århundrede*. København: Samfundslitteratur.
- Holm, Hans Henrik (2004). Fra aktiv internationalisme til aktiv værdipolitik: Danmark nye udenrigspolitik, pp. 522-554 i Morten Kelstrup, Ove K. Pedersen og Ib Damgaard Petersen (red.), *Politiske processer og strukturer i det 21. århundrede*. København: Forlaget politiske studier.
- Høilund, Peter (2010). *Frygtens ret*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hækkerup, Nick (2012). Vi afskæres fra verdens brændpunkter. *Altinget.dk*, 12. juni.
- Information (2012). Den magtesløse militære stormagt, 27. september, pp. 10-11.
- Kelstrup, Morten, Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind (2012). *Europa i forandring. En grundbog om EU's politiske og retlige system*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Leander, Rasmus og Derek Beach (2008). Folkeafstemninger, vælgeradfærd og EU-forbehold. *Økonomi & Politik* 81 (3): 25-34.

- Marcussen, Martin (2008). Euroforbeholdet. Med bakspejlet som kompas eller en usikker fremtid som pejlemærke? *Økonomi & Politik* 81 (3): 54-62.
- Marcussen, Martin (2010). *Den danske model og globaliseringen*. København: Samfundslitteratur.
- Marcussen, Martin (2011). Innovation og differentiering i ØMU processen, pp. 52-75 i Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind (red.), *EU som et politisk system. Udviklinger og udfordringer. Et Festskrift til Morten Kelstrup*. København: Forlaget Columbus.
- Marcussen, Martin (2012a). *International forvaltning*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin (2012b). Europæisk kapitalisme, pp. 145-58 i Morten Raffnsø-Møller, Mikkel Thorup, Thomas Vinter Larsen og Ejvind Hansen (red.), *Kapitalismernes ansigter*. Aarhus Universitet: Forlaget Philosophia.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit (red.) (under udgivelse). *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Naurin, Daniel og Rutger Lindahl (2010). Out in the Cold? Flexible Integration and the Political Status of the Euro opt-outs. *European Union Politics* 11 (4): 485-509.
- Nedergaard, Peter (2012a). De evindelige EU-forbehold. *Børsen*, 9. oktober, p. 4.
- Nedergaard, Peter (2012b). Fleks-Europa er fremtiden. *Børsen*, 26. september, p. 4.
- Nicolson, Harold (1950). *Diplomacy*. 2. udgave. London: Oxford University Press.
- Olsen, Gorm Rye (2003). Forvaltningen af bistanden til den tredje verden og det internationale politikfællesskab, pp. 207-229 i Martin Marcussen og Karsten Ronit (red.), *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark. Forandring og kontinuitet*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Panke, Diana (2008). The Influence of Small States in the EU: Structural Disadvantages and Counterstrategies. *DEI Working Paper, 08-3*. UCD Dublin European Institute.
- Panke, Diane (2011). Small States in EU Negotiations: Political Dwarfs or Power-Brokers? *Cooperation & Conflict* 46 (2): 123-143.
- Pedersen, Rasmus Bruun (2011). Perspektiver for dansk udenrigspolitisk aktivisme. *Politik* 14 (4): 46-54.
- Petersen, Nikolaj (2006). Dansk sikkerhedspolitik 1973-2006: Linjer og beslutninger. *Økonomi & Politik* 79 (2): 19-37.
- Politiken (2012). Thorning udslyder afstemning om EU-forbehold, 26. juni.
- Regeringen (1997a). *Danmarks position i international belysning*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (1997b). *Globalisering og dansk økonomi*. København: Finansministerie.
- Regeringen (1997c). *Internationalisering og den økonomiske politik*. København: Finansministeriet.

- Regeringen (1997d). *Erhvervspolitik i et globalt perspektiv*. København: Finansministeriet.
- Regeringen (2001). *Danmark og Europa. Udvidelse, globalisering og folkelig forankring. Hvidbog*. København: Udenrigsministeriet.
- Regeringen (2006). *Fremgang, fornyelse, tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi. Globaliseringsredegørelsen*. København: Globaliseringsrådet.
- Sørensen, Catharina (2008). Euroskepsis i Danmark. Det handler om suverænitet. *Økonomi & Politik* 81 (3): 13-24.
- Thorning-Schmidt, Helle (2012). Statsministerens tale ved Europakollegiet i Brugge, 17. oktober. www.stm.dk/_p_13761.html
- Vaïsse, Justin og Susi Dennison (2013). *European Foreign Policy Score Card*. London: ECFR.
- Villaume, Poul (2006). Dansk sikkerhedspolitik 1945-1972: loyal allieret med forbehold. *Økonomi & Politik* 79 (2): 3-18.
- Wallace, William (1999). Small European States and European Policy-Making. Strategies, Roles, Possibilities. *Between Autonomy and Influence. Small States and the European Union*, conference proceedings, ARENA Report, no. 1. Oslo: Arena.
- Wivel, Anders (2012). *Danmark, Europa, Verden – International politik i det 21. århundrede*. København: Gyldendal.

Mette Buskjær Christensen, Christilla Roederer-Rynning og Rasmus Scheelke

Danmark og parlamentarismen af EU-samarbejdet¹

Denne artikel undersøger, hvordan danske partier har reageret og bidraget til EU-parlamentariseringen, hvor både nationale parlamenter og særligt Europa-Parlamentet har oplevet en stigende institutionel bemyndigelse. Med fokus på betydningen af nationale parlamentariske kontrolinstitutioner stiller artiklen skarpt på partiernes adfærd i forhold til kandidatudvælgelsesprocesser til europaparlamentsvalg og den daglige EU-politikudformning. Analysen viser, at selvom partierne i kandidatudvælgelsesfasen langsomt viser tegn på en opfattelse af Europa-Parlamentet som en indflydelsesrig politisk arena, så har partierne ikke fuldt ud tilpasset sig til de nye indflydelsesmuligheder, som parlamentarismen af EU-samarbejdet har medført. Partierne fokuserer stadig hovedsageligt på Folketingets Europaudvalg som indflydelseskanal trods dennes begrænsede magt.

En af de vigtigste udviklinger i EU-samarbejdet er parlamentarismen af de politiske beslutningsprocesser, det vil sige, den stigende institutionelle bemyndigelse af nationale og europaparlamentariske aktører i EU-systemet. Parlamentariseringen er et af de vigtigste træk, der adskiller EU-samarbejdet fra andre former for internationalt samarbejde, der typisk domineres af mellemstatsligt diplomati. Den medfører en parlamentarisk repræsentation uden om nationalstaten, som er svær at få overblik over grundet det europæiske samarbejdes omfang og unikke natur. Den parlamentariske forskning om EU har hidtil enten fokuseret på nationale parlamenter eller på Europa-Parlamentet, og har dermed ikke betragtet EU's parlamentariske repræsentationssystem i sammenhæng. Det er formålet med denne artikel. Den anlægger en dansk vinkel på problemstillingen. Mere præcist undersøger den, hvordan danske politiske partier har reageret på og bidraget til parlamentarismen af EU-politik med særligt fokus på Europa-Parlamentets stigende betydning. Afspejler de politiske partiers adfærd en opfattelse af Europa-Parlamentet som en vigtig politisk arena for indflydelse; og hvordan påvirker de nationale parlamentariske institutioner og valgsystemer deres adfærd? Konkret ser vi på partiernes strategier for udvælgelse af kandidater til europaparlamentsvalg og på deres adfærd i forhold til daglige EU-beslutningsprocesser.

Danmark er interessant som case, da både den danske politiske kultur og landets institutionelle opbygning understreger parlamentariske aktørers magt.

Samtidig er Folketinget komparativt set et magtfuldt parlament grundet dets mulighed for at kontrollere regeringen gennem mandatsystemet i Europaudvalget (se Blom-Hansen og Olsens bidrag til dette nummer af *Politica*). Endelig giver det danske valgsystem et bedre udgangspunkt for en reel EU-debat ved europaparlamentsvalg end i mange andre medlemslande (Hix, 2004; Hix og Hagemann, 2009).

Artiklen bygger på en række grundantagelser og begreber, som vi kort redegør for her. Den væsentligste er, at det i EU-systemet er vanskeligt at opretholde den traditionelle sondring mellem udenrigs- og indenrigspolitik. Integrationen i EU-området har over tid ført til betydelige ændringer af såvel EU som de enkelte medlemslande. Udviklingen kan ikke karakteriseres som en klassisk statsdannelsesproces, men har snarere ført til et svagt centraliseret system i flere niveauer, hvor de enkelte medlemslande bevarer en betydelig autonomi (Winzen, Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012: 1). Som følge af dette har EU-samarbejdet også udviklet et parlamentarisk system i flere niveauer. Et godt udgangspunkt for at forstå dette system findes i begreberne ”compound representation” (Benz, 2005) eller ”a multi-level parliamentary field” (Crum og Fossum, 2009). Disse begreber fanger tre hovedtræk i udviklingen (Crum og Fossum, 2009): for det første bygger den parlamentariske repræsentation i EU-systemet på to kanaler – en national og en overstatslig; for det andet adskiller EU sig fra føderale stater ved, at der ikke findes et fast defineret forhold mellem nationale og overstatslige parlamentariske institutioner; endelig er de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet kvalitativt forskellige institutioner med forskellige funktioner. Ingen af disse tre træk er enestående, idet de også gælder andre parlamentariske systemer, men kombinationen af dem gør EU til et unikt politisk system: Et system, hvor parlamentariske institutioner både skal repræsentere staterne og befolkningen i unionen (Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012a).

Med udgangspunkt i disse antagelser giver den danske case mulighed for at undersøge, hvordan magtfulde nationale politiske aktører og stærke nationale parlamentariske kontrolinstitutioner former udviklingen af EU’s parlamentariske system. Artiklen består af tre dele. Første del beskriver kort udviklingen i parlamentarisk repræsentation i EU med fokus på Europa-Parlaments kompetenceudvikling. Anden og tredje del fokuserer på mødet mellem Europa-Parlamentet og national politik på to områder. Mere præcist undersøges i anden del, hvordan de politiske partier opfatter Europa-Parlamentet som politisk arena og er med til at gøre det til en levende institution. Det sker ved en analyse af de processer og strategier, der ligger bag valget af de danske medlemmer af Europa-Parlamentet (herefter: MEP’er). Tredje del ser på forholdet mellem danske

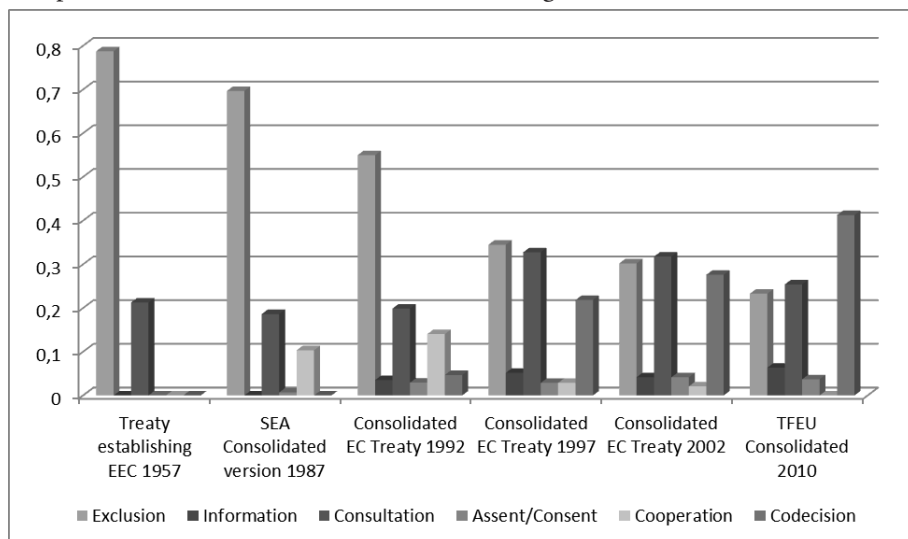
folketingsmedlemmer og MEP'er i Folketingets daglige beslutningsproces omkring EU-sager. Artiklens empiriske grundlag er resultater fra tre originale datasæt. Det første består af en detaljeret kortlægning af Europa-Parlamentets traktatfæstede kompetencer fra 1957 til 2009 (Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012b). Det andet har fokus på partiernes kandidatudvælgelsesstrategier foretaget forud for europaparlamentsvalget 2009 (Christensen, 2009). Det tredje fokuserer på daglig EU-politik udformning set fra både medlemmer af Folketingets Europaudvalg samt MEP'ers synspunkt (Scheelke, 2012).

Et anderledes parlament bliver til

Det er en udbredt opfattelse, at Europa-Parlamentet er den institution, der har fået mest ud af den institutionelle udvikling i EU. Hvad der oprindeligt var en svag parlamentarisk forsamling lig forsamlingerne i traditionelle mellemstatslige organisationer, er blevet en direkte valgt institution med en stadigt bredere vifte af kompetencer inden for budgetlægning, lovgivning og kontrol med den udøvende magt. Mange aspekter af Europa-Parlamentets stigende magt er belyst af eksisterende forskning, men vi mangler fortsat overblik over udviklingen af Europa-Parlamentets samlede kompetencer. Uden et sådant overblik kan man nemt få det indtryk, at Europa-Parlamentet har været på en stabil og næsten gnidningsfri rejse mod magtens tinder, eftersom samtlige EF-/EU-traktater synes at have overdraget det stadig mere magt. Nye data om tilblivelsen af Europa-Parlamentets kompetencer gør det dog muligt at kortlægge denne udvikling mere detaljeret (Roederer-Rynning og Schimmelfennig, 2012b). Dataene bekræfter den spektakulære udvidelse af Europa-Parlamentets kompetencer, men afslører samtidig en bemærkelsesværdigt ujævn udvikling, jf. figur 1, der viser udviklingen af Europa-Parlamentets kompetencer siden 1957. Figuren viser, at udviklingen i Europa-Parlamentets kompetencer sker i tre dimensioner: i stigende inddragelse i EU's lovgivningsproces; i bredden af det parlamentariske handlingsrepertoire; og i stigende inddragelse i dybden, det vil sige Parlamentets rettigheder under de enkelte beslutningsmetoder.

Stigende parlamentarisk inddragelse. Vores data viser den systemændring, der har fundet sted siden 1957. Fra begyndelsen har Ministerrådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet sammen med EU-Domstolen udgjort de institutionelle søjler i EU's politiske system. Disse institutioner har over tid spillet forskellige roller. En enkelt tendens illustrerer udviklingen: Hvor Europa-Parlamentet oprindeligt var ekskluderet fra næsten 80 pct. af EU's lovgivning, er det efter Lissabon-traktaten kun udelukket fra 25 pct. Det er med andre ord klart, at medlemsstaterne oprindeligt ikke betragtede den parlamentariske forsamling som en lovgivende instans, men at billedet er ændret over tid. Den Europæiske

Figur 1: Europa-Parlamentets kompetencer i EU-politik, 1957-2010 (i pct. af alle politisk relaterede traktatbestemmelser) (egne data)



Fælles Akt fra 1987 blev et vendepunkt i udviklingen. Hvor inddragelsen af Europa-Parlamentet kun skred langsomt frem i de første 30 år, steg tempoet hastigt efter 1987. Faktisk blev den parlamentariske eksklusion halveret i løbet af et enkelt årti mellem Den Europæiske Fælles Akt og Amsterdam-traktaten.

Differentiering af Europa-Parlamentets handlingsrepertoire: Figur 1 viser også den markante udvikling i de procedurer, der involverer Europa-Parlamentet. Handlingsrepertoiret var oprindeligt begrænset til én type handling – høring – men er efterfølgende blevet udvidet betragteligt. Enkelte procedurer er forsvundet, fx samarbejdsproceduren, mens andre har vist sig mere bestandige, fx samtykkeproceduren og den fælles beslutningsprocedure. Diversificeringen af Europa-Parlamentets handlingsrepertoire viser den ujævne parlamentarisering af EU-politik og illustrerer et grundlæggende krydspres i EU: På den ene side er der et pres for at demokratisere EU, særligt efter midten af 1980'erne, på den anden side står et politisk ønske om at graduere Europa-Parlamentets magt på tværs af områder for at tilgodese nationale interesser.

Konsolidering af det parlamentariske mandat: Endelig er Europa-Parlamentet ikke kun blevet involveret i stadig flere politikområder. Dets mandat til at lovgive inden for de enkelte områder er også blevet stærkere. Dette er den sidste indikator for parlamentariseringen af EU-politik. Traditionelt sonderer man mellem Europa-Parlamentets "bløde" og "hårde" beslutningskompetencer.

Udviklingen illustreres bedst ved at betragte brugen af høringsproceduren og den fælles beslutningsprocedure. Under høringsproceduren skal Europa-Parlamentet høres, inden en beslutning træffes. De øvrige institutioner er dog ikke bundet af Parlamentets holdning, og proceduren kan derfor kun karakteriseres som en blød beslutningskompetence. Modsat tildeles Europa-Parlamentet hård magt under den fælles beslutningsprocedure, hvor Parlamentet er medlovgiver på lige fod med Ministerrådet. Dataene viser, at den kraftige stigning i Europa-Parlamentets magt i midten af 1980'erne falder sammen med en både absolut og relativ stigning i mængden af lovgivning, der er underlagt høringsproceduren. Det er overraskende, da styrkelsen af Europa-Parlamentet typisk forbindes med udbredelsen af den fælles beslutningsprocedure. Høringsproceduren toppede faktisk i midten af 1990'erne, hvorefter Europa-Parlamentet for alvor blev en fælles beslutningstager side om side med Ministerrådet. Efter årtusindskiftet er brugen af den fælles beslutningsprocedure steget så markant, at den nu med rette officielt betegnes som "den almindelige lovgivningsprocedure". Det skal dog ikke glemmes, at Europa-Parlamentet stadig er udelukket fra mere end halvdelen af EU's lovgivning eller kun er involveret gennem blød bemyndigelse i form af hørings- og informationsret.

Betragter man de tre dimensioner samlet, står det klart, at styrkelsen af Europa-Parlamentet er en central del af EU's forfatningsmæssige udvikling. Hvad der oprindeligt var et mellemstatsligt samarbejde, har udviklet sig til et unikt politisk fællesskab, der gennem styrkelse af Europa-Parlamentet har forsøgt at leve op til europæiske standarder for parlamentarisk kontrol. På trods af denne bemærkelsesværdige udvikling må Europa-Parlamentet dog fortsat betragtes som et usædvanligt parlament. Dets kompetencer er ujævnt fordelt på politikområder, hvilket afspejler krydspresset mellem demokratiske idealer og hensynet til *realpolitik*. Hvor Europa-Parlamentet på mange måder er blevet et seriøst "arbejdende parlament", der formulerer og debatterer lovgivning, er det stadig svagt, når det gælder kontrol med den udøvende magt, visse dele af EU's budgetlægning og ikke mindst funktionen som bindeled til borgerne i EU. I takt med at mere og mere magt overlades til Europa-Parlamentet, synes den almene interesse for Europa-Parlamentet blandt EU's borgere paradoksalt nok at blive mindre og mindre.

Danske europaparlamentarikere vælges: Er EU stadig andenrangspolitik?

På trods af at Europa-Parlamentet gennem tiden har fået betydeligt mere magt, betragter politiske partier, vælgere og pressen ofte europaparlamentsvalg som en form for nationale andenrangvalg (van der Eijk og Franklin, 1996; Hix og

Marsh, 2007). De sideordnede valglister i det danske valgsystem er dog blevet fremhævet som en lovende måde at fremme vælgerinteressen ved europaparlamentsvalg på. Det har nemlig vist sig, at medlemslandenes valgsystem ikke kun har betydning for partiernes evne til at kontrollere deres MEP'er, men også for, hvordan vælgerne opfatter europaparlamentsvalg (Hix, 2004; Hix og Hagemann, 2009). I det følgende undersøger vi, hvorvidt valgsystemet også betyder, at de politiske partier i Danmark ser Europa-Parlamentet som en vigtig politisk arena.

Tre verdener inden for EU-parlamentarisering

Da partiernes kandidatudvælgelsesprocedurer og kampagnestrategier ved valg til Europa-Parlamentet udgør deres første mulighed for at udvælge og forme deres repræsentanter i Europa-Parlamentet, er de et godt udgangspunkt for at forstå, hvordan partierne har reageret på parlamentariseringen af EU-systemet. Vi forestiller os tre idealtypiske scenarier for partiernes reaktion.² Det første scenario kalder vi "en verden af andenrangspolitik". Det er karakteriseret ved, at kandidatudvælgelsen og kampagnestrategierne ved europaparlamentsvalg forbliver en sekundær prioritet for de politiske partier til trods for det danske valgsystem. Partierne opstiller derfor lavt profilerede kandidater, der er uerfarne eller befinder sig i deres politiske karrieres efterår. I opstillingsfasen prioriteres personlig popularitet højere end eksempelvis politisk erfaring, da partiernes egentlige målsætning er at maksimere stemmer og vinde gevinster i national politik. Samtidig bruger partierne ingen tid på partisamarbejde på EU-niveau i forbindelse med deres valgkampagner. Det næste scenarie er "en verden af indenrigspolitisk tilpasning". Her anerkender de politiske partier Europa-Parlamentet som en vigtig platform for politisk indflydelse og vælger derfor som udgangspunkt højt kvalificerede kandidater. Partiernes kandidatudvælgelse er dog drevet af strategiske overvejelser om indenrigspolitiske spørgsmål, og national politisk erfaring prioriteres derfor over europæisk. Partierne har begrænset interesse for partisamarbejdet på EU-niveau, og kan de ikke finde en perfekt ideologisk partner blandt de eksisterende europæiske partiorganisationer, nedtoner de deres europæiske tilhørsforhold. Det sidste scenarie kalder vi "en verden af transnational politik". Her rangerer indflydelsesmulighederne i Europa-Parlamentet over indenrigspolitiske hensyn. Partierne vælger de kandidater, der har det bedste potentiale for at få indflydelse i Europa-Parlamentet, og placerer derfor siddende MEP'er øverst på stemmelisten. Alternativt vælges unge talentfulde kandidater, der senere vil kunne bruge deres erfaringer fra Europa-Parlamentet i national politik. I deres valgkampagner forsøger parti-

erne at sammenkoble nationale og europæiske dagsordner, og de arbejder tæt sammen med deres europæiske partigruppe.

I det følgende analyserer vi, hvor de danske politiske partier er placeret i disse tre verdener. Det gør vi ved at undersøge tre aspekter af kandidatudvælgelses- og kampagnestrategierne ved europaparlamentsvalget i 2009³: betydningen af de danske valginstitutioner; de danske partiers strategi ved udvælgelse af spidskandidater; og de danske partiers samarbejde med europæiske partiorganisationer under valgkampagnerne.

Fremmer stærke valginstitutioner vælgerinteressen?

To centrale valginstitutioner former forholdet mellem politikere, partier og vælgerne: valgsystemet og kandidatudvælgelsesprocedurerne. Valgsystemer med lukket listeopstilling, hvor vælgerne vælger mellem partier frem for kandidater, mindsker kandidaternes incitament til at profilere sig selv under valgkampen. Systemet med lukkede valglister fører ofte til et centraliseret kandidatudvælgelsessystem, hvor partiledelsen beslutter, hvordan kandidatlisten skal sammensættes, frem for at man foretager en hemmelig afstemning blandt partimedlemmerne eller lader det være op til lokale partikonferencer. På den måde kan partilederne bruge kandidatudvælgelsen strategisk, fx til at belønne eller straffe siddende medlemmer i Europa-Parlamentet, kickstarte et ungt talents politiske karriere eller lignende (Pemstein, Meserve og Bernard, 2012). I den anden ende af spektret giver åben sideordnet opstilling vælgerne mulighed for at vælge en individuel kandidat, hvor antallet af personlige stemmer bestemmer udfaldet. Dette system er mere kandidatorienteret, idet de enkelte kandidater har et stærkere incitament til at stræbe efter personlige stemmer og konkurrere, ikke kun med andre partier, men også med kandidater fra eget parti (Hix, 2004). Det åbne valgsystem med sideordnet opstilling går hånd i hånd med øget pressedækning og tilskynder partierne til at vælge højt kvalificerede kandidater (Pemstein, Meserve og Bernard, 2012; Hix og Hagemann, 2009).

Med disse forskelle i baghovedet har Danmark i princippet et valgsystem, der – bortset fra et lidt for stor valgdistrikt⁴ – har optimale forhold til at imødegå tendensen til andenrangsvalg ved europaparlamentsvalg. Selvom kandidaterne formelt er registreret som ligestillede på stemmeseddelen, opererer de fleste danske partier dog i praksis med en prioriteret kandidatliste. Man kan derfor sige, at Danmark har et ”halvåbent” valglistesystem. Dette system fremmer konkurrencen mellem de enkelte kandidater og giver dem mere synlighed, hvilket igen burde øge vælgerens interesse for europaparlamentsvalg.

Danske partier er både præget af centrale og decentrale elementer i deres kandidatudvælgelsesprocedurer ved europaparlamentsvalg. Selvom de fleste partier har lokale kandidatnomineringer, fastlægges den overordnede partiliste i alle tilfælde ved partiernes årsmøde. Et væsentligt træk ved alle danske partier og organisationer er dermed den centraliserede procedure for udvælgelsen af topkandidaten eller -kandidaterne. Alle danske partier valgte forud for 2009-valget til Europa-Parlamentet særskilt og før udfærdigelsen af den endelige kandidatliste, hvem der skulle opstilles som topkandidat. Partiernes fokus på udvælgelse af deres topkandidat er delvist et resultat af det relativt høje antal politiske partier, der konkurrerer ved europaparlamentsvalg i Danmark. Det indebærer nemlig, at de fleste partier kun opnår en eller to pladser i Europa-Parlamentet, hvis nogen overhovedet. Den centraliserede udvælgelse af topkandidater hos hovedparten af partierne giver mulighed for at sikre valget af en højprofileret, velkendt politiker eller for at belønne et siddende medlem af Europa-Parlamentet. Selvom det åbne valglisteresystem med sideordnet opstilling af kandidater i princippet skulle fremme konkurrence blandt de enkelte kandidater, oplever partierne altså i praksis meget lidt intern konkurrence i forbindelse med kandidatudvælgelsen (Christensen, 2009). Det er derfor alt i alt tvivlsomt, om valgsystemet fremmer vælgerinteressen i Danmark.

Hvem er den rigtige kandidat til Europa-Parlamentet?

Trods disse begrænsninger kan en undersøgelse af partiernes valg af topkandidater ved 2009-valget til Europa-Parlamentet indikere, hvor stor betydning de i praksis tillægger Europa-Parlamentet. Ifølge Meserve et al. (2012) kan man identificere to overordnede strategier blandt partierne. Den ene er at sende højt kvalificerede kandidater til Europa; den anden er at bruge Europa-Parlamentet som en deponeringsplads for ukvalificerede eller uerfarne kandidater eller for kandidater med behov for en retrætepost. De partier, der vælger den første strategi, kan enten vælge siddende MEP'er, kandidater med erfaring fra indenrigspolitik eller bruge Europa-Parlamentet til at oplære et ungt lovende partimedlem.

Det første og mest iøjnefaldende resultat, når man kigger på valget af de 13 danske medlemmer af Europa-Parlamentet for perioden 2009-2014, er, at de alle må karakteriseres som højt kvalificerede kandidater. Det betyder, at scenariet "en verden af andenrangs politik" er mindre passende for de danske partier. 11 af de valgte topkandidater var enten siddende medlemmer af Europa-Parlamentet, havde erfaring fra Folketinget eller var nye politiske talenter. De to undtagelser var Morten Løkkegaard fra Venstre og Anna Rosback fra Dansk Folkeparti, der ikke havde solid politisk erfaring fra tidligere. Social-

demokratiet, SF og Folkebevægelsen mod EU valgte at promovere siddende medlemmer af Europa-Parlamentet. Disse partier hører derfor til ”en verden af transnational politik”. Det Konservative Folkeparti og Venstre valgte begge at fremme erfarne nationale kandidater. Venstre valgte en kendt politiker og tidligere folketingsmedlem, Jens Rohde, som deres topkandidat frem for partiets siddende medlem af Europa-Parlamentet. Spidskandidaten for det Konservative Folkeparti var også ny i Europa-Parlamentet, men en velkendt national politiker pga. sin karriere som vicesstatsminister, partileder og økonomi- og erhvervsminister, 2001-2008 (Knudsen, 2009). Begge partiers strategier passer derfor bedst til ”en verden af indenrigspolitisk tilpasning”.

Det er bemærkelsesværdigt, at den tredje strategi nævnt ovenfor, hvor Europa-Parlamentet bliver brugt af partierne som en politisk platform til at oplære unge talenter, kan spores hos flere af partierne. Topkandidaterne fra Det Radikale Venstre, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og SF var alle unge talentfulde politikere med begrænset erfaring, men med meget stærke profiler og udsigt til en lovende karriere i national politik . En af SF’s topkandidater, Emilie Turunen, var formand for partiets ungdomsorganisation, vellidt blandt partiets yngre medlemmer og havde et godt omdømme i partitoppen. Socialdemokraten Dan Jørgensen var siddende medlem af Europa-Parlamentet og fokuserede i sin kampagne i 2009 på det arbejde, han allerede havde lagt i Europa-Parlamentet. Da Dan Jørgensen kun har politisk erfaring fra Europa-Parlamentet, er hans mere end 230.000 personlige stemmer imponerende og gør ham til den næstmest populære kandidat til Europa-Parlamentet i 2009. Det viser, at ikke kun partierne, men også vælgerne i nogen grad er blevet villige til at belønne politikere for godt politisk arbejde i EU. Strategien med at støtte og oplære unge talenter i Europa-Parlamentet, som bruges af Socialdemokratiet, SF og Det Radikale Venstre, bekræfter deres placering inden for ”en verden af transnational politik”. Den unge topkandidat fra Dansk Folkeparti, Morten Messerschmidt, er også et godt eksempel på en ung, talentfuld politiker, der allerede har erfaring fra national politik og sandsynligvis vil vende tilbage. Dog gør partiets anti-EU profil det mindre sandsynligt, at dette er udtryk for et ønske om mere europæisk politiksamarbejde og afspejler derfor formentlig ikke en transnational logik.

Tør de danske partier at ”være europæiske” ved valg til Europa-Parlamentet?

En anden måde at bedømme danske partiers reaktioner på parlamentariseringen i EU er at undersøge, i hvilket omfang deres kampagner er ”europæiserede”.

Blev der fokuseret på europæiske emner under valgkampen – og samarbejdede de danske partier med deres europæiske partiorganisationer?

Partier, der stillede op til europaparlamentsvalget i 2009, udviste en høj grad af variation i, hvor meget de samarbejdede med deres partigruppe i Europa-Parlamentet og deres europæiske partiorganisation i løbet af valgkampen.

Kun få af partierne valgte at forbinde deres nationale valgkamp med deres europæiske partiorganisations kampagner. Det mønster gælder også uden for Danmark. For det samme resultat er man nået frem til i et større forskningsprojekt om valget til Europa-Parlamentet i 2009, der sammenligner de europæiske valgmanifeste fra De Europæiske Socialdemokrater, Det Europæiske Folkeparti og De Europæiske Grønne med valgmanifesterne fra deres nationale medlemspartier. Her fandt man kun meget få tilfælde af sammenfald. De nationale partier fokuserer på andre emner end deres europæiske partiorganisationer (Sigalas og Pollak, 2012).

Socialdemokratiet og SF viste sig at have mest samarbejde med deres europæiske partnere op til valget, herunder også i forbindelse med selve valgkampen. Socialdemokratiet var meget aktivt i udarbejdelsen af De Europæiske Socialdemokraters manifest og planlagde at koble det til partiets nationale kampagne. Generelt set samarbejder Socialdemokratiet med De Europæiske Socialdemokrater om mange af partiets aktiviteter. Ved valget i 2009 var den danske europaparlamentariker og tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen formand for De Europæiske Socialdemokrater, og hans engagement var en vigtig brik i samarbejdet mellem de danske socialdemokrater og De Europæiske Socialdemokrater. SF samarbejdede med De Europæiske Grønne i deres valgkampsforberedelser. Partiets kampagnestrategi var at profilere dets forbindelse til Europa ved at vise, at en stemme på SF også er en stemme for noget større, nemlig De Europæiske Grønne. Disse forhold bekræfter, at de to partier hører til i ”en verden af transnational politik”.

De øvrige partier forbandt ikke deres nationale kampagner til kampagnerne hos deres europæiske partiorganisationer (Christensen, 2009). Dette afspejler imidlertid ikke kun, om partierne har lyst til at samarbejde på EU-niveau, men også om de tør. Et af problemerne ved at promovere medlemskabet af Europa-Parlamentets partigrupper og de europæiske partiorganisationer er, at partikonkurrencen på EU-niveau er væsentlig anderledes end i Danmark. Derfor kan partierne frygte, at det kan forvirre vælgerne, hvis deres samarbejde med det europæiske partiniveau nævnes. Det gælder særligt de partier, hvis politiske alliancer på EU-niveau og nationalt niveau ikke matcher særlig godt. De valgforbund, som partierne danner i forbindelse med europaparlamentsvalget, illustrerer problematikken. Ved europaparlamentsvalg har danske

partier mulighed for at danne valgforbund, hvilket har til formål at minimere stemmetabet og maksimere antallet af mandater. Valgforbundene ved europaparlamentsvalget i 2009 var som følger: Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance; Socialdemokratiet, SF og Det Radikale Venstre; Junibevægelsen og Folkebevægelsen mod EU. Dansk Folkeparti var ikke i valgforbund med nogen. Som det ses, følger valgforbundene den danske model for partikonkurrence med forskellige lejre for regeringen og oppositionen. Faktum er imidlertid, at de fleste partier inden for samme valgforbund ikke ville komme til at samarbejde direkte med hinanden, hvis de blev valgt til Europa-Parlamentet. Eksempelvis er Det Radikale Venstre og Venstre medlem af samme partigruppe i Europa-Parlamentet og europæiske partiorganisation, men var ikke i valgforbund sammen og er i opposition til hinanden i Folketinget. De to EU-skeptiske partier og bevægelser passer ikke rigtigt ind i de eksisterende partiorganisationer på EU-niveau og indgår derfor ikke i faste europæiske alliancer. De opfatter derfor snarere medlemskab af en partigruppe i Europa-Parlamentet som en teknisk foranstaltning.

Med resultaterne fra både strategien i udvælgelse af topkandidater og partiets grad af europæisk tilknytning kan vi danne os et overblik over, hvor de danske politiske partier er placeret inden for de tre forskellige verdener af reaktioner på parlamentarisering i EU, jf. tabel 1. Resultaterne skal ikke opfattes som endegyldige, da det vil kræve en grundigere undersøgelse, men de udgør nogle pejlemærker ud fra de aspekter af partiadfærd, som er behandlet ovenfor.

Ser vi nærmere på resultaterne, finder vi ikke noget fast mønster i partiernes karakteristika, såsom partistørrelse, regeringserfaring og holdning til Europa. De store pro-europæiske partier synes ikke at følge den samme logik. Det er

Tabel 1: Tre verdener af parlamentarisering i EU

| | Verden af andenrangspolitik | Verden af indenrigs-politisk tilpasning | Verden af tvær-national politik |
|-------------------------------------|-----------------------------|---|---|
| Kandidatudvælgelsesstrategi | | Venstre Konservative Dansk Folkeparti | Socialdemokratiet SF Folkebevægelsen mod EU Radikale Venstre |
| Europæisering af kampagnestrategier | Folkebevægelsen mod EU | Venstre Konservative Radikale Venstre Dansk Folkeparti | Socialdemokratiet SF |

paradoksalt, at de historisk set stærkeste pro-europæiske partier, Konservative og Venstre, viser de tydeligste tegn på ”en verden af indenrigspolitisk tilpasning”, hvorimod de partier, der i begyndelsen af dansk EU-medlemskab var mere skeptiske, synes at vise tydelige tegn på ”en verden af transnational politik”. De store anti-EU partier, Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU, sigter begge mod at sende højt kvalificerede kandidater til Europa-Parlamentet for at øge deres politiske muligheder, men engagerer sig stort set ikke i samarbejde med europæiske partiplatforme. Dette er muligvis et resultat af det ideologiske mismatch med de eksisterende partier på EU-niveau.

EU-politik formuleres: Danske europaparlamentarikere møder danske parlamentarikere

Hvor undersøgelsen af valgsystemet og kandidatudvælgelsesprocedurerne har vist os, hvilken betydning partierne tillægger europaparlamentsvalg, retter vi nu opmærksomheden mod den daglige formulering af EU-politik. EU's system med parlamentarisk repræsentation på flere niveauer giver danske partier to indflydelseskanaler (Benz, 2010: 876). Den første går gennem Folketingets Europaudvalg, hvor folketingsmedlemmerne gransker regeringens handlinger i Ministerrådet. Den anden er gennem Europa-Parlamentet, hvor partierne repræsenteres direkte af deres MEP'er.

Det danske Europaudvalg er kendt som en af de mest magtfulde institutioner af sin slags grundet det særlige danske mandatgivningssystem, hvor ministrene skal sikre sig mandat til deres forhandlinger i EU's Ministerråd. Europaudvalget forkaster sjældent regeringens forhandlingsmandat, men det skyldes formentlig, at der allerede under udformningen af regeringens position tages højde for oppositionens holdninger. Denne anticiperede reaktion samt den danske tradition for mindretalsregeringer gør Europaudvalget magtfuldt (Laursen, 2001: 15). Det betragtes traditionelt som kernen i den parlamentariske kontrol med EU-politikken.

Den institutionelle udvikling i EU sætter dog spørgsmålstegn ved udvalgets evne til at fungere som demokratisk stopklods. Udvalgets indflydelse er i sagens natur bundet til regeringens. Selvom udvalget har udviklet sig for at holde trit med regeringen (se Blom-Hansen og Olsens bidrag til dette nummer af *Politica* og Riis og Zepernick, 2001: 288), har ophævelsen af veto retten i Ministerrådet og Europa-Parlamentets stigende indflydelse reduceret regeringens indflydelse – og dermed også Europaudvalgets betydning. Derved svækkes dets appel også som indflydelseskanal for de danske partier.

Ministre, der handler inden for rammerne af et mandat givet i Europaudvalget, risikerer at blive nedstemt i Ministerrådet, siden afgørelser ved kvalificeret

flertal blev introduceret med Den Europæiske Fælles Akt. Selvom beslutninger sjældent træffes ved afstemning, har forhandlingerne i Ministerrådet ændret sig under flertalsafstemningernes skygge, hvor aktørerne ved, at der ikke er noget veto (Weiler, 1991: 2462). Samtidig har den stigende brug af første- og tidlig andenlæsningsaftaler placeret den politiske indflydelse længere væk fra Europaudvalget. Tempoet i EU's beslutningstagning er øget (Martinsen og Jensen, 2012), samtidig med at kun Ministerrådets formand er direkte involveret i forhandlingerne med Europa-Parlamentet og Kommissionen, hvorefter den endelige aftale præsenteres som et enten/eller-forslag uden mulighed for yderligere ændringsforslag.

Hvad indad tabes, skal udad vindes?

Da Europaudvalgets magt er reduceret samtidig med, at Europa-Parlamentets betydning er vokset, skulle man forvente, at partierne i højere grad ville rette deres opmærksomhed mod Europa-Parlamentet som indflydelseskanal. Ved at øge samarbejdet mellem folketingsmedlemmer og MEP'er i daglig politik kan partierne kompensere for deres aftagende indflydelse på EU-politik gennem Europaudvalget. En undersøgelse af forholdet mellem MEP'er, medlemmer af Europaudvalget og partiledelserne viser, at samarbejdet afhænger af, om partiet sidder i regering eller er i opposition⁵ (Scheelke, 2012).

Fire træk karakteriserer forholdet mellem MEP'erne og deres parti, når partiet er i *opposition*. For det første er kontakten mellem MEP'erne og deres partier institutionaliseret omkring de månedlige møder i Europaudvalget, hvor MEP'erne har en stående invitation til at fremlægge viden og holdninger til europæiske problemstillinger. Før de officielle møder holder hvert parti et forberedende møde mellem MEP'erne og medlemmerne af Europaudvalget, hvor Europaudvalgets dagsorden er omdrejningspunktet, og partiets fælles standpunkt til hvert emne diskuteres. MEP'erne såvel som medlemmer af Europaudvalget har pointeret, at idet de fleste europaudvalgsmedlemmer er generalister, der skal tage stilling til en bred vifte af forslag, og på grund af de ofte særdeles tekniske problemstillinger, har debatten på forberedelsesmøderne karakter af envejsinformation fra MEP'erne til medlemmerne af Europaudvalget. For det andet er folketingsmedlemmer med ekspertviden på samme niveau som MEP'ernes sjældent involveret i debatten om EU-politik, da kontakten mellem MEP'erne og folketingsmedlemmer i fagudvalg er begrænset og typisk et resultat af personlige forhold. For det tredje behandler MEP'erne forslag til EU-lovgivning allerede under førstebehandlingen i Europa-Parlamentet, mens medlemmerne af Europaudvalget først tager stilling til forslaget, når regeringen søger opbakning til deres endelige forhandlingsmandat. Denne asymme-

triske timing i behandlingen af lovgivningen giver MEP'erne mulighed for at definere partilinjen, da de er de første til at artikulere deres position. For det fjerde er kontakt mellem MEP'erne og partiledelsen typisk et resultat af medieopmærksomhed på et emne, hvor MEP'erne handler i strid med partiets nationale linje. MEP'erne fremhæver, at selvom partiledelsen har begrænset interesse i deres daglige arbejde, vil den tage kontakt til MEP'erne for at sikre "holdningstilpasning", hvis MEP'ernes handlinger vurderes som skadelige for partiets omtale i de nationale medier. Så længe MEP'erne undgår medieopmærksomhed, er de dog overladt til sig selv og har mulighed for at stemme imod partilinjen, uden at det bliver opdaget.

Sammen tegner disse forhold et billede af, at oppositionspartierne anvender deres MEP'er som en støttefunktion for deres europaudvalgsmedlemmer snare end som en selvstændig indflydelseskanal. Endvidere tillægger partiledelsen MEP'ernes handlinger i de nationale medier større betydning end deres resultater i Europa-Parlamentet. MEP'ernes rolle i oppositionspartier kan dermed sammenfattes i to roller:

1. Partierne betragter MEP'erne som deltagere i den nationale kamp om magten, hvor MEP'ernes handlinger i medierne har betydning for tilslutningen til partiet, mens der sjældent tages notits af deres faktiske stemmeadfærd.
2. Grundet informationsasymmetri og et forspring i beslutningsprocessen, fungerer MEP'erne som partiets EU-politiske entreprenører. Hvor MEP'erne tidligere er blevet beskrevet som EU's ambassadører hjem til partiet (Blomgren, 2003; Katz og Wessels, 1999), bør de nu karakteriseres som EU-politiske entreprenører, idet de ikke blot formidler problemstillinger, men også løsningen på dem.

I regeringsperioder forandres forholdet mellem MEP'erne og deres parti. Gennem daglig kontakt med embedsmænd fra de relevante ministerier samt Danmarks faste repræsentation til EU koordinerer MEP'erne deres standpunkter med regeringen. MEP'erne informeres om regeringens holdning til verserende sager og modtager stemmeanbefalinger i spørgsmål af særlig national interesse. Til gengæld rådgiver MEP'erne om mulighederne for at få regeringens holdninger gennem Europa-Parlamentet i sager underlagt den almindelige beslutningsprocedure. Samtidig yder MEP'erne strategisk støtte til regeringen ved at fremsætte ændringsforslag i Europa-Parlamentet, som regeringen ikke selv kan få igennem Ministerrådet. Dette var almen praksis under formandskabet, hvor regeringens bevægelsesfrihed i Ministerrådet var begrænset.

Som tommelfingerregel følger MEP'erne regeringens stemmeanbefalinger, selv hvis det kræver, at de skal gå imod deres partigruppe i Europa-Parlamentet. Dette gøres for at undgå at udstille intern splid mellem og i regeringspartierne og fører til øget koordination mellem de MEP'er, hvis partier er del af samme regeringskoalition hjemme. Igen er hensynet til partiets image i pressen af afgørende betydning.

Kontakten med europaudvalgsmedlemmerne holdes ved lige, men MEP'erne har ikke længere samme mulighed for at påvirke partilinjen. Tværtimod følger de regeringens EU-politiske linje, der etableres trinvis gennem de 32 specialudvalg i ministerierne, regeringens EU-udvalg og endelig det udenrigspolitiske udvalg.

Embedsmændene i ekspertudvalgene konsulteres, før Kommissionen fremsætter sit lovforslag, og der er derfor ingen asymmetri i timing og information til MEP'ernes fordel, og MEP'erne varetager ikke længere rollen som partiets EU-politiske entreprenører. I stedet beskriver de, at mens de følte sig oversete, da partiet hjemme var i opposition, bliver de brugt aktivt som regeringens forlængede arm i perioder, hvor partiet er i regering.

Da MEP'erne forventes at følge regeringens interesser i Europa-Parlamentet, mister MEP'erne ikke kun indflydelse på partiets position i Europaudvalget, men også på deres eget manøvrerum i Europa-Parlamentet. Danske regeringer er ofte mindretalskoalitioner, hvis politik er et resultat af kompromisser mellem de siddende partier og et eller flere støttepartier, og derfor kan regeringens holdning være ret langt fra MEP'ernes og deres europæiske partigruppes standpunkt.

Selvom den institutionelle opbygning i EU har to indgange, hvorigennem partierne kan påvirke EU-politikken (Benz, 2010: 876), er der kun sket en begrænset tilpasning blandt partierne. Selv efter Europaudvalgets institutionelle svækkelse er udvalget stadig nåleøjet, hvorigennem partierne forsøger at påvirke EU-politikken. Europa-Parlamentet er blevet mere magtfuldt, men hverken oppositions- eller regeringspartiernes folketingsmedlemmer synes at bruge MEP'erne aktivt til at påvirke EU's politik. I stedet synes pilen at pege i den modsatte retning, idet MEP'erne benytter deres ekspertise og forspring til at tegne partilinjen.

Hvor forbindelserne mellem MEP'erne og deres parti er svage, er forholdet mellem regeringen og medlemmerne blevet styrket. Dette er en naturlig konsekvens af regeringens ønske om at bevare indflydelse efter styrkelsen af Europa-Parlamentet. Men bliver forbindelserne for tætte, vil det formentlig udfordre Europa-Parlamentets legitimitet som en selvstændig demokratisk institution.

Konklusion

EU's politiske system har med tiden udviklet sig til et parlamentarisk repræsentationssystem i flere niveauer, hvor særligt Europa-Parlamentet har gennemgået en spektakulær udvikling af kompetencer. I artiklen belyses denne kompetenceudviklingsproces og danner grundlag for vores empiriske undersøgelse af, hvordan danske politiske partier reagerer på og er med til at forme denne udvikling. Konkret så vi på partiernes strategier for udvælgelse af kandidater til europaparlamentsvalg og på daglige EU-beslutningsprocesser med udgangspunkt i nationale parlamentariske kontrolinstitutioners betydning for deres adfærd. På trods af potentialet i det danske sideordnet valglistesystem for fremme af vælgerinteressen fandt vi, at dette i praksis havde begrænset betydning. Dette i sig selv dannede dermed ikke grundlag for, at politiske partier i højere grad retter deres opmærksomhed mod Europa-Parlamentet. Med udgangspunkt i kandidatudvælgelsesprocesser fandt vi imidlertid, at de politiske partier har en vis forståelse for, at parlamentarisme i dag foregår på flere niveauer i EU. De er således langsomt begyndt at opfatte Europa-Parlamentet som en vigtig politisk arena for indflydelse. Partiernes procedurer for at udvælge kandidater og deres kampagnemetoder viser, at der ofte lægges vægt på at sende højt kvalificerede kandidater til Europa-Parlamentet. Endvidere er transnationalt partisamarbejde begyndt at tage form hos enkelte partier, selvom indenrigspolitiske hensyn stadig er dominerende. Partierne har dog langt fra tilpasset sig den parlamentariske udvikling i EU fuldt ud. De nye indflydelsesmuligheder, som Europa-Parlamentet repræsenterer, bliver således ikke udnyttet til fulde. På trods af at Folketingets Europaudvalgs magt de facto er dalende, fokuserer partierne stadig næsten udelukkende på denne indflydelseskanal. På denne måde er der opstået en form for buffer omkring dansk EU-politik, hvor de danske MEP'er godt nok bruges som alternativ informationskilde i forbindelse med kontrol af regeringen, men ikke som en måde at udøve direkte indflydelse på i EU. Indkapslingen af EU-politik i Folketingets Europaudvalg betyder ikke kun noget for det enkelte partis indflydelse. Det har også konsekvenser for den demokratiske kvalitet af det parlamentariske arbejde. Europaudvalget fokuserer – ligesom Europa-Parlamentet som vi beskrev som et "arbejdende parlament" – næsten udelukkende på at træffe beslutninger og udforme politik. Det sker ofte på bekostning af den offentlige debat, da dette arbejde kun involverer en lille kreds af folketingsmedlemmer med særlig EU-ekspertise. Danmark er dermed et eksempel på, at magtfulde formelle politiske institutioner ikke automatisk fører til bredere de facto deltagelse og heller ikke automatisk øger kendskabet til EU-politik blandt almindelige borgere.

Noter

1. Christilla Roederer-Rynning takker SDU's program "Reformen af Velfærdsstatsinstitutioner" for økonomisk støtte og Niels Lachmann for forskningsassistance. Forfatterne takker Mads Dagnis Jensen for kommentarer på en tidligere udgave af artiklen. En stor tak til Jens Blom-Hansen for en meget grundig og konstruktiv korrekturlæsning.
2. Denne typologi er inspireret af Gerda Falkners forskning i medlemslandenes implementering af EU-politik, hvor hun beskriver tre forskellige implementeringsverdener (Falkner, Hartlapp og Treib, 2007).
3. Det empiriske grundlag for denne analysedel bygger på en kvalitativ undersøgelse foretaget blandt syv danske partier forud for europaparlamentsvalget i 2009. Datamaterialet består af interview med partisekretærer og kandidater til europaparlamentsvalget samt officielle partidokumenter. Resultaterne er også at finde i en rapport udgivet af Dansk Institut for Internationale studier (Christensen, 2009).
4. Danmark har én landsdækkende valgkreds, hvor de 13 danske medlemmer af Europa-Parlamentet vælges. Den ideelle størrelse ville ifølge Hix og Hagemann (2009) være en valgkreds, hvorfra mindre end ti medlemmer vælges.
5. Det empiriske grundlag for det følgende er interviews med otte nuværende medlemmer af Europa-Parlamentet (fra Socialdemokratiet, Venstre og Konservative) samt medlemmer af Europaudvalget og partifunktionærer fra samme partier foretaget i løbet af foråret 2012 (se resultaterne i Scheelke, 2012).

Litteratur

- Blomgren, Magnus (2003). *Cross-pressure and Political Representation in Europe a Comparative Study of Meps and the Intra-party Arena*. Umeå: Print & Media, Umeå universitet.
- Christensen, Mette Buskjær (2009). *The Choice of Candidates for the European Parliament Elections 2009: Danish Parties and Their Procedures for Selecting Candidates*. DIIS Report 2009: 17. København: DIIS.
- Falkner, Gerda, Miriam Hartlapp og Oliver Treib (2007). Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to European Implementation Are Only "Sometimes-True Theories". *European Journal of Political Research* 64 (3): 395-476.
- Hix, Simon (2004). Electoral Institutions and Legislative Behaviour: Explaining Voting Defection in the European Parliament. *World Politics* 56 (2): 194-223.
- Hix, Simon og Sara Hagemann (2009). Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections? *Politique Européenne* 28 (2): 37-52.
- Hix, Simon og Michael Marsh (2007). Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections. *The Journal of Politics* 69 (2): 495-510.

- Knudsen, Ann-Christina Lauring (2009). European Parliament Election Briefing No. 42: The European Parliament Election in Denmark 7 June 2009. Sussex European Institute.
- Laursen, Finn (2001). The European Affairs Committee of the Danish Folketing: “Mini-Parliamentarism” in Operation. *CFES Working paper, No 1/2001*.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg og Mads Dagnis Jensen (2012). Out of Time? – National Parliaments and Early Decision Making in the European Union. Unpublished manuscript.
- Pemstein, Daniel, Stephen Meserve og William T. Bernard (2012). Brussels Bound: Candidate Selection in European Elections. Paper til UIUC EU Center Workshop on the European Parliament, Urbana-Champaign.
- Riis, Peter og David Munis Zepernick (2001). EU: En udfordring for dansk politik. *Politica* 33 (3): 287-309.
- Roederer-Rynning, Christilla og Frank Schimmelfennig (2012a). Bringing Codecision to Agriculture: A Hard Case of Parliamentarization. *Journal of European Public Policy* 19 (79): 951-968.
- Roederer-Rynning, Christilla og Frank Schimmelfennig (2012b). EU Parliamentarization in Time: The Legislative Empowerment of Parliamentary Actors in the EU from the Treaty of Rome to the Lisbon Treaty. Unpublished codebook for data-collection.
- Scheelke, Rasmus (2012). *Members of the European Parliament – Homies, Groupies or Double Agents?* Kandidatspeciale, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Sigalas, Emmanuel og Johannes Pollak (2012). Political Parties at the European Level: Do They Satisfy the Condition of Programmatic Convergence?, pp. 23-40 i Sandra Kröger og Dawid Friedrich (red.), *The Challenges of Democratic Representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- van der Eijk, Cees og Mark Franklin (red.) (1996). *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of the Union*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Weiler, J. H. H. (1991). The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal* 100 (8): 2403-2483.
- Winzen, Thomas, Christilla Roederer-Rynning, og Frank Schimmelfennig (2012). Five Decades of Parliamentarization: The Evolution of the EU’s Multi-Level Parliamentary System. Paper til ECPR’s Inaugural Conference on Parliaments “Parliaments in Changing Times”, Dublin.

Dorte Sindbjerg Martinsen

Danmarks implementering af EU-politik

Denne artikel undersøger den danske implementering af EU's politik. Danmark har opnået et vist ry som "EU-duks", når det kommer til implementering af den overnationale lovgivning. Spørgsmålet er imidlertid, om det positive ry holder, når vi undersøger såvel den juridiske som den praktiske implementering? På baggrund af implementeringsteori og EU-efterlevelseshudier undersøger artiklen: 1) Danmarks implementering og efterlevelse af EU-lovgivningen generelt betragtet og sammenlignet med andre medlemslande, og 2) Danmarks implementering i praksis belyst inden for case-områderne sundhed og miljø. Analyserne viser, at Danmark ikke lever op til sit ry som "implementeringsduks", men har overraskende store vanskeligheder med at efterleve EU-forpligtelserne og deres dynamiske udviklinger.

Implementering og efterlevelse af EU's lovgivning er afgørende for, at de mange beslutninger, der bliver truffet i Bruxelles, får en reel effekt. Efterlevelse af de overnationale beslutninger kan være helt afgørende for systemets legitimitet og performance, og vigtigheden af korrekt implementering og anvendelse af EU's regler er sat højt på Fællesskabets dagsorden (se fx Generaldirektoratet for det Indre Marked og Tjenesteydelser, 2011). Imidlertid er implementering overvejende medlemsstaternes kompetence. Medlemsstaterne har afgivet et afgrænset sæt implementerende funktioner til Kommissionen, særligt inden for konkurrencepolitikken, men har beholdt hovedkompetencen selv. Den formelle arbejdsdeling om effektueringen af EU's politikker er nedfæstet i Traktaten om den Europæiske Unions artikel 4.3: "Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne" (tidl. artikel 10).

Det betyder, at når de kollektive forhandlinger er færdige i Ministerrådet, sendes den vedtagne tekst tilbage til de nationale regeringer, som så beslutter, hvordan beslutningen skal gennemføres. Denne forskydning fra kollektiv beslutningstagning tilbage til den nationale arena betyder, at medlemsstaterne for en tid har kontrol over, hvordan de fælles beslutninger skal realiseres. Det har været påpeget, at de nationale aktører således genvinder den tabte autonomi og har mulighed for i implementeringen at kompensere for nogle af de kompromisser, man måske modvilligt har indgået i Rådets politiske forhandlinger (Peters, 1992: 104; From og Stava, 1993). Hvorvidt en EU-beslutning

gennemføres tilstrækkeligt og til tiden vil så være afhængigt af de processer og faktorer, der udspiller sig i den nationale implementering, hvilke aktører der har indflydelse på sådanne forløb, hvordan de handler og den overnationale styring af medlemsstaternes efterlevelse.

Denne artikel undersøger særligt den danske implementering af EU's politikker under inddragelse af mere generel implementeringsteori og generelle studier af efterlevelse af de overnationale beslutninger. Danmark har over årene opnået et vist ry som en af "EU-duksene", hvad angår implementering, hvilket uddybes nedenfor. Således undersøges to teoretisk funderede antagelser:

1. Dansk implementering af EU's lovgivning er generelt effektiv, dvs. den juridiske implementering sker til tiden.
2. Dansk implementering lever generelt op til EU's målsætninger, dvs. er tilstrækkelig, hvad angår såvel den juridiske som den praktiske implementering.

Implementeringsteori og efterlevelsstudier

Den nationale implementeringsproces bestemmer de facto betydningen af EU's beslutninger. I en implementeringsteoretisk forståelse er denne del af den politiske proces "the continuation of politics by other means" (Bardach, 1977) og helt afgørende for, hvordan offentlige ressourcer de facto allokeres og for, hvordan reguleringen virker i praksis. Implementeringsteorien kommer oprindeligt fra studier af føderale staters omsætning af centraliserede beslutninger på regionalt eller lokalt niveau. Et af de første implementeringsstudier finder vi hos Pressman og Wildavsky, der tidligt i 1970'erne undersøgte, hvilke barrierer der manifesterer sig i sådanne implementeringsforløb, og som betyder, at føderale politikker langt fra får den tilsigtede effekt eller løser de politiske problemer, de skal. Pressmans og Wildavskys studie fortæller, at den politiske målsætning ikke omsættes i praksis pga. komplicerede implementeringsprocesser, hvor mange "beslutningspunkter" og aktører umuliggør realiseringen af politikken intention. De underliggende niveauer er ikke en del af et smurt maskineri, der automatisk omsætter målsætningerne til praksis, men derimod et væld af aktører og interesser, der medvirker til eller modvirker implementeringen (Pressman og Wildavsky, 1973: xxiv). Den tidlige implementeringsteori fortæller os således, at når trådene langt om længe er knyttet mellem Ministerrådet og Europaparlamentet, og vi har fået en EU-beslutning, ja, så begynder en ny proces, der ofte vil bevæge sig på ny fra enkelhed til kompleksitet, hvis der ikke sikres sammenhæng mellem de mange niveauer. Ifølge Pressman og Wildavsky består implementeringsprocessen af en række beslutningspunkter,

som karakteriseres ved at være et "ophold" i politikken gennemførelse, hvor der kræves tilslutning, for, at processen kan bevæges frem: "Each time an act of agreement has to be registered for the program to continue, we call a decision point" (Pressman og Wildavsky, 1984: xxiv).

Jo flere beslutningspunkter der er, jo flere forhindringer er der potentielt i en sådan implementeringsproces. Beslutningspunkter svarer således til europæiseringstilgængens bredere forståelse af "vetopunkter". Et vetopunkt udgør en central forklarende variabel for vores forståelse af, hvordan en EU-beslutning medieres eller møder modstand nationalt. Et vetopunkt mønstres, når afgørende nationale aktører mobiliserer opposition mod implementeringen af en EU-beslutning eller henstilling (Haverland, 2000; Dimitrova og Steuenberg, 2000). Studier af europæisering og EU-implementering opererer med forskellige definitioner af vetoaktører. Vi finder i litteraturen en snæver forståelse af vetoaktører defineret som de aktører, der har en formel, juridisk position til at blokere gennemførelsen af en beslutning (Haverland, 2000). En sådan definition indsnævrer vetoaktører til at være delstater og får således kun betydning i føderale stater. De tyske *Länder* har formel kompetence til at blokere gennemførelsen af en EU-beslutning og kan derfor defineres som vetoaktører. Studier har vist, at vetoaktører i den snævre forståelse generelt modvirker effektiv implementering af EU's politikker (Toshov, 2010; Steuenberg og Toshov, 2009). Enhedsstater skulle altså være bedre til at implementere EU's beslutninger effektivt.

Den bredere brug af vetoaktør/vetopunktbegrebet inkluderer imidlertid de aktører, der har tilstrækkelig indflydelse på den politiske proces (Börzel og Risse, 2003: 64). Det bredere vetoaktørbegreb har således også relevans for studier af implementering i en enhedsstat som den danske. De nationale aktører, der kan tænkes at få en blokerende, forskydende eller forsinkende indflydelse på en dansk proces, inkluderer *politikere* i form af ministre, oppositionen eller regionale, lokale politikere, *embedsmænd* på nationalt, regionalt og lokalt niveau, *interesseorganisationer*, *virksomheder* og/eller *pressen*. Ofte vil aktørerne mobilisere opposition i samspil og dermed mere effektivt kunne blokere for gennemførelsen af en beslutning. Igen spiller den nationale tradition for disse aktørers inddragelse i de politiske processer ind på karakteren af deres "vetomandat". Som vi skal se nedenfor, har det i Danmark betydning, at den juridiske implementering først og fremmest forstås af embedsmænd i centraladministrationen. Den praktiske implementering varetages derimod som oftest af en styrelse, den regionale eller lokale embedsmænd. Her bliver "markarbejderens" (Lipsky, 1980) konkrete anvendelse af EU-lovgivningen central. Markarbejderen kontrollerer og administrerer EU-lovgivningerne direkte i forhold til brugerne, som for ek-

sempel borgere og virksomheder. Markarbejderen er den aktør, der formidler og kontrollerer lovgivningen i første linje i forhold til målgruppen, og som har stor diskretion i, hvordan en ny lov udøves i praksis (Lipsky, 1980: 3).

Interesseorganisationers og virksomheders position i EU-implementeringsprocessen må blandt andet antages at være betinget af, hvorvidt medlemsstaten normalt konsulterer interesser i politiske processer. Også pressens rolle er vigtig, men varierende. Det er afgørende for, om implementering sker til tiden og korrekt, om pressen påtager sig rollen som institutionel *check and balance* i lige så høj grad som i nationale processer. Fravær af en europæisk offentlighed kan have betydning her.

En sådan bredere forståelse af vetoaktørers betydning for en national implementeringsproces åbner op for, at de samme aktører kan få en modsatvirkende, medierende rolle for tilstrækkelig implementering. Politikere, administrationen, interesseorganisationer, virksomheder, pressen kan være helt afgørende for at gøre opmærksom på et implementeringsunderskud og skubbe på for tilstrækkelig efterlevelse. Her vendes dynamikken om, og vi kan tale om medierende aktører/punkter, der gør brug af de nye muligheder for indflydelse, EU-lovgivningen åbner op for (Börzel og Risse, 2003; Martinsen, 2007; Kelstrup Martinsen og Wind, 2012).

Om dansk implementering

Danmark fremhæves ofte i sammenlignende studier af EU-implementering. I Gerda Falkner og medforfatteres studie fra 2005 om medlemsstaternes implementering af en række arbejdsmarkedspolitiske direktiver blev Danmark således indplaceret i typologien “world of law observance” (Falkner et al., 2005). På trods af at typologierne er udledt på baggrund af arbejdsmarkedspolitiske studier, finder Falkner og hendes forskersteam, at typologierne har mere generel forklaringskraft og altså ikke er begrænset til arbejdsmarkedspolitik (Falkner et al., 2005: 341). Danmark tilhører således den gruppe af lande, som har en relativt højere efterlevelseskultur. I denne verden af “retlig observans” bliver forpligtelsen til at efterleve en EU-beslutning principielt opfattet og efterlevet. En eventuel national konflikt eller opposition imod beslutningen får som hovedtendens ikke indflydelse på den nationale efterlevelse. Efterlevelse står over modsatrettede nationale præferencer. Falkners anden typologi betegnes “en verden af national politik”, hvor det at efterleve EU-beslutninger ikke er mere end ét mål blandt flere andre. I den tredje typologi, “en verden af forsømmelse”, er efterlevelse på ingen måde noget mål i sig selv eller en indarbejdet del af de gængse administrative procedurer og politiske processer (Falkner et al., 2005: 321-340). Falkner og hendes forskersteam har siden udbygget de oprin-

delige tre idealtyper med den fjerde “world of dead letter”, som særligt omfatter de nye medlemsstater. Denne verden er karakteriseret ved, at den formelle transponering af EU-beslutningen er forløbet efter bogen, som oftest til tiden og efter alt at dømme korrekt. Men i den efterfølgende praktiske implementering og efterlevelse går det galt. EU’s beslutninger håndhæves ikke nationalt, og borgere og virksomheder har svært ved at påberåbe sig EU-rettighe-der og -forpligtelser pga. et mangelfuldt juridisk system og manglende eller utilstrækkelige administrative håndhævesinstitutioner (Falkner, 2010). Denne efterlevelseskultur er imidlertid langt væk fra den “verden af retlig observans”, som Danmark tilhører.

Også andre studier har fremhævet, at Danmark er en medlemsstat, der som hovednorm forsøger at efterkomme sine EU-retlige forpligtelser: “As a matter of policy, if a threatening in-court battle is unlikely to be won, the government seems to prefer to settle it by an out-of-court compromise. This will often be followed by pertinent new legislation being issued or other sorts of legal enactments which brings Denmark impeccably in line with its obligations” (Rasmussen, 1988: 97). “When an act is issued it is obeyed, even if one has opposed its adoption and disagrees with its content” (Biering, 2000: 959).

De fleste studier af implementering ser imidlertid på den *juridiske implementering* – også betegnet transponering – af EU-retsakterne og inddrager sjældent de problemer og særlige dynamikker, der kan opstå i den *praktiske implementering* af samme (Bursens, 2002).

Den juridiske implementering er imidlertid en proces, der overvejende forstås af regeringen og embedsapparatet (Blom Hansen og Christensen, 2003: 70-71). Det er således en relativt lukket proces, der som oftest ikke involverer mange andre aktører end dem på Slotsholmen. Transponeringen sker først og fremmest gennem administrative foranstaltninger og alt overvejende gennem bekendtgørelser. I perioden 1994-2003 blev 28 pct. af alle direktiver gennemført gennem lov, 70 pct. gennem bekendtgørelse og 2 pct. ved cirkulære (Blom-Hansens og Christensen, 2003: 71). Gennemførelsesformen er interessant i forhold til både effektivitet og Folketingets inddragelse i implementeringsprocessen. Kun når et direktiv gennemføres ved lov, er Folketinget involveret. Den administrative gennemførelsesform betyder, at forløbet kan køre relativt apolitisk og effektivt. Som kammeradvokat Hagel-Sørensen tidligere har fremhævet, har vi her en proces, der i første omgang er relativt fri for parlamentarisk “støj” og konstitutionelle begrænsninger. “Når man fra dansk side ikke uden grund bryster sig af en meget høj gennemførelsesfrekvens for retsakter, er en væsentlig medvirkende årsag, at gennemførelsen i vid udstrækning kan ske administrativt, hvor man i andre lande, fx Italien, traditionelt har langt

strengere forfatningsretlige begrænsninger på muligheden for delegation fra lovgivningsmagten til administrationen” (Hagel-Sørensen, 1994: 115).

Den juridiske implementering udformes i en relativt afsondret administrativ proces, hvor der kan være mangel på institutionelle og politiske checks and balances. Administrationen får således en betydelig mulighed for at skønne og fortolke, hvad direktiver egentlig betyder, og hvordan de bedst kan gennemføres (Martinsen og Vrangbæk, 2008). Heller ikke ministeren er systematisk involveret i implementeringen, men kun involveret med mellemrum. Embedsværket er transponeringens kerneaktører (Kallestrup, 2005; 2008), hvilket i øvrigt fremhæves som kendetegnende for de fleste europæiske medlemsstater (Steuernberg og Toshov, 2009: 954). Den juridiske implementering af EU-politikken synes karakteriseret ved “et væsentligt juridisk-teknokratisk manøvrerum”, der “kun med mellemrum har ministerens eksplicitte interesse” (Kallestrup, 2008: 292, 299).

Den praktiske implementeringsproces finder sted, efter EU-beslutningen er omsat til lov eller bekendtgørelse. Her skal EU-retsakten altså nå ud til borgerne, virksomhederne og interesseorganisationerne i form af rettigheder eller forpligtelser og skal håndhæves i praksis af den lokale embedsmand eller “markarbejder”. Det kan give helt særlige implementeringsproblemer. Den lokale forvaltnings eller markarbejders konkrete omsættelse af en EU-regel er helt afgørende i implementeringsprocessens yderste led. Fiskerikontrol skal udøves på havnene i EU. Det er afgørende, at sikkerhed og sundhed på den lokale arbejdsplads lever op til standarderne i EU’s retsakter – men skal kontrolleres lokalt. EU’s miljøregulering skal ligeledes overholdes af den enkelte virksomhed og landmand. EU’s forordning om ret til grænseoverskridende velfærd skal administreres af den enkelte kommune, osv. Den lokale forvalters og markarbejders rolle i EU-sammenhæng er særlig, fordi EU ikke har sine egne ansatte til at varetage sådanne funktioner og kontrollere, at EU-lovgivningen bliver overholdt derude, hvor retsakterne skal blive til *living rules* (Hartlapp og Falkner, 2009; Versluis, 2007). Et tilstrækkeligt studie af dansk efterlevelse af EU-lovgivningen må nødvendigvis også belyse særlige udfordringer, der opstår i den praktiske implementering, hvis vi skal kunne sige noget kvalificeret om dansk implementeringspraksis og efterlevelseskultur.

I det følgende vil dansk implementering blive belyst inden for case-områderne sundhed og miljø. Danmark udgør en *crucial case* i betydningen en *most likely case* for effektiv og tilstrækkelig implementering (Gerring, 2007: 231-232), idet Danmark er en enhedsstat med relativt høj administrativ kapacitet og desuden teoretisk betragtes som en *law observer*. Vi kan således forvente, at analysen af dansk implementering vil bekræfte de to antagelser, der blev frem-

sat i indledningen, og som henviser til den teoretiske og overvejende opfattelse af Danmark som “implementeringsduks”. De to cases – miljø og sundhed – er valgt, fordi de begge repræsenterer politik områder, som gennem tiden har været højt prioriteret i Danmark. Implementering af EU-miljøregulering må antages at være en *most likely case* for effektiv og tilstrækkelig implementering pga. den danske selvforståelse som foregangsland på miljøområdet. Hvad angår EU’s regulering af sundhedsområdet, betyder Danmark som case, at vi også her overordnet må forvente effektiv og tilstrækkelig implementering, men ser vi på sundhed som politikområde, må vi betegne dette område som en *least likely case*, idet Danmark traditionelt har modsat sig EU’s regulering af velfærdsområdet (Martinsen og Vrangbæk, 2008: 169-170). Valget af to kontrasterende cases betyder, at vi er åbne over for udfaldet af analysen. Hvis antagelserne, der blev fremsat i indledningen, bekræftes, har vi yderligere bestyrket den dominerende opfattelse af dansk implementering ved også at inddrage en least likely case. Hvis vi derimod ikke kan bekræfte antagelserne, selvom vi undersøger Danmark og miljøområdet som most likely cases for effektiv og tilstrækkelig implementering, er der sandsynlighed for, at lignende implementeringsproblemer er at finde mere generelt uden for Danmark og for andre mindre sandsynlige politikområder for effektiv og tilstrækkelig implementering.

Implementering af ret til grænseoverskridende sundhedsbehandling

Grænseoverskridende sundhedsrettigheder i EU har først været drevet frem ved EU-Domstolens fortolkninger og fået et langt senere politisk efterspil. Fra 1998 og mere end et årti frem var det domstolen, der fastlagde og udfoldede de traktatfæstede rettigheder til grænseoverskridende behandling. Domstolen slog fast, at sundhedsydelse er tjenesteydelse i traktatens forstand, og at disse i princippet skal kunne cirkulere frit i det indre marked (Martinsen 2005; 2009). I en lang række skelsættende domme blev rammerne for sundhedsydelse fri bevægelighed lagt fast.¹ Det blev slået fast, at sundhedsydelse er tjenesteydelse uanset, hvordan de er finansieret eller organiseret. At det danske sundhedssystem er skattefinansieret og alt overvejende yder behandling uden penge mellem patient og behandler, fritager altså ikke det danske sundhedsvæsen fra at høre ind under EU’s tjenesteydelsesdefinition. Domstolen slog imidlertid også fast, at en vis begrænsning af sundhedsydelse fri bevægelighed kan være berettiget af hensyn til sundhedssystemets bæredygtighed og tilgængelighed.² Væsentligt er her, at Domstolen skelner mellem ikke-hospitalsbehandling og hospitalsbehandling. For ikke-hospitalsbehandling, dvs. hvad der ikke kræver en hospitalsindlæggelse, og kan ydes på under 24 timer, gælder

den frie bevægelighed uden begrænsninger. Man kan således tage til en anden medlemsstat, få sin behandling, betale for den og efterfølgende få godtgjort den del af udgiften, som svarer til, hvad en tilsvarende behandling ville have kostet i ens egen medlemsstat. For *hospitalsbehandlinger* kan begrænsninger være berettigede, herunder at man først skal have en forhåndsgodkendelse fra den kompetente sundhedsmyndighed, inden man rejser ud. Forhåndsgodkendelsen kan altså være en berettiget barriere, men Domstolen fastlagde også, at den ansvarlige nationale myndighed er forpligtet til at udstede forhåndsgodkendelsen, hvis en tilsvarende behandling ikke kan ydes rettidigt hjemme. Herudover skal afgørelsen om, hvorvidt man skal udstede forhåndsgodkendelsen være baseret på international lægevidenskab og ikke blot national.

Den juridiske integrationsproces består af en række enkeltsager med specifikke situationer og betragtninger af det pågældende sundhedssystems karakteristika. Men i Domstolens etablering af præcedens bevæger vi os gradvist fra det partikulære til et mere generelt billede, der utvetydigt slår fast, at det indre markeds principper også gælder for sundhedsvæsenet. Kommissionen fremsatte i juli 2008 sit forslag³ til et direktiv om patientrettigheder, og efter en lang forhandlingsproces blev dette vedtaget i marts 2011.⁴ Vi har altså fået et politisk efterspil, der nu skal implementeres med deadline for transponering i oktober 2013. Analysen nedenfor omhandler således implementeringen af EU-Domstolens domme.

Den danske implementering af EU-Domstolens retspraksis har forud for de politiske forhandlinger frem mod et direktiv haft sit eget forløb. Det har langt fra været en neutral proces, men derimod en hvor der aktivt er blevet fortolket igen på Domstolens ord og rækkevidden af dens afgørelser. Hvor der først har været bred mulighed for en egen forvaltningsmæssig fortolkning af, hvornår man efterlever retspraksis (Martinsen og Vrangbæk, 2008), er dette manøvrerum gradvist blevet indsnævret. Nedenfor vil den danske implementeringsproces blive analyseret med særlig vægt på, hvordan forvaltningen agerer i en sådan proces, og hvordan det forvaltningsmæssige manøvrerum gradvist indsnævres.

Den danske regering var den første til at reagere på de tidlige domme fra 1998.⁵ Som opfølgning på dommene nedsatte regeringen en tværministeriel embedsmandsgruppe, som skulle vurdere konsekvenserne af dommene for dansk sundhedslovgivning. Rapporten⁶ erkendte på den ene side, at dommene har betydning for det danske sundhedsvæsen, men kom samtidig med en afgørende afgrænsning af rækkevidden af dommernes betydning. Den danske forståelse af en tjenesteydelse i traktatens forstand blev begrænset til de behandlinger, der foretages for profit, og hvor patienten betaler mere end halv-

delen selv (Sundhedsministeriet, 1999; Den Danske Decker/Kohl Rapport, 1999: 23). Konklusionerne fra embedsmandsgruppen betød efterfølgende en ændring af loven om offentlig sygesikring (lov nr. 467, 31. maj 2000). Med lovændringen fik sygeforsikrede i Danmark adgang til visse behandlinger og varer i udlandet, fx briller til børn under 16 år, tandeftersyn og tandbehandling samt fysioterapi og kiropraktisk behandling. Desuden blev gruppe 2-sikrede berettigede til tilskud til læge- og speciallægebehandling i en anden medlemsstat.

Den snævre danske refortolkning af tjenesteydelsesbegrebet skulle vise sig at blive omdrejningspunkt i det videre implementeringsforløb. Danmark valgte at fastholde egenfortolkningen på trods af, at den blev direkte modsagt i EU-Domstolens videre fortolkninger af retten til grænseoverskridende behandlinger. Ved Smits og Peerbooms sagerne i 2001 fremførte den danske regering sin forståelse af, hvad der udgør en tjenesteydelse i traktatens forstand; nemlig at en sådan udføres med fortjeneste for øje, og patienten medfinansierer en afgørende del. Disse indlæg overvejes i dommens præmisser, men tilbagevises klart.⁷ Alligevel ændrer Danmark ikke sin definition og fastholder også denne udadtil og i forhold til Folketinget, som var den ikke til diskussion.

Internt i ministeriet har der imidlertid været mindre klare linjer, usikkerhed og uenighed om definitionen. Af et internt notat fra 2004 fremgår det, at ministeriets embedsmænd havde forskellige forståelser af gældende ret, og hvorvidt Danmark efterlevede sine EU-forpligtelser.⁸ Af notatet fremgår det, at den danske forståelse af tjenesteydelsesbegrebet i 2004 blev anset for at være for snæver og "ikke kan fastholdes" set i lyset af den seneste *case-law*. Det er således klart, at daværende sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen blev informeret af sine embedsmænd, men alligevel ikke ændrede holdning, lov eller administrativ praksis. Den ansvarlige minister valgte at se bort fra det interne notat, der informerede ham om EU-rettens dynamiske udvikling og den danske manglende efterlevelse af samme.

Den danske regering optræder som alt andet end duks eller law observer. I stedet er der tale om, at man bevidst fastholder mangelfuld implementering og oven i købet er på kant i sit forhold til Folketinget. Folketinget informeres ikke om den interne uenighed i ministeriet eller om, at den danske fortolkning er blevet direkte modsagt af Domstolen. I stedet genfrem sættes den danske definition, da et af oppositionens medlemmer af Folketinget så sent som i maj 2006 stiller ministeren spørgsmål om patienters ret til behandling i udlandet (se besvarelsen af spørgsmålene S 4965, 4967 og 4969, 17. maj 2006). Her genfrem sættes det snævre tjenesteydelsesbegreb: "Ved en tjenesteydelse forstås en ydelse, der udføres med fortjeneste for øje, og hvor den sikrede efter sygesik-

ringens vilkår afholder mere end halvdelen af udgifterne til den tilskudsberettigede ydelse” (Besvarelse af spørgsmål S 4967, 17. maj 2006).

Hvor hverken intern ministeriel kritik eller Folketinget som check and balance kan få den danske regering til at rette ind, kommer ombudsmanden og Ankestyrelsen lidt forsinket på banen. I 2003 bringes en sag for den sociale ankestyrelse, hvor en dansk patient har modtaget speciallægebehandling i Tyskland, men efterfølgende har fået afslag fra den pågældende kommune på at få refunderet udgifterne. Ankestyrelsen giver i første omgang kommunen medhold, fordi patienten var gruppe 1-sygesikret og altså ikke selv skulle medfinansiere behandlingen, og der således ikke var tale om en tjenesteydelse i traktatens forstand.

Patienten klagede imidlertid til ombudsmanden, som gik ind i sagen og undersøgte Ankestyrelsens afgørelse. Ankestyrelsen valgte på den baggrund at genoptage sagen og reviderede afgørelsen tre år senere. I 2006 kom Ankestyrelsen frem til, at “EF-domstolen syntes at anlægge en bredere fortolkning af tjenesteyderbegrebet og dermed en friere adgang til at søge lægehjælp i et andet EU/EØS-land end den, der kom til udtryk i Indenrigs- og Sundhedsministeriets bekendtgørelse” (Ankestyrelsen i sag nr. S-2-06 af 30. august 2006).

Selvom Ankestyrelsen her går i rette med Sundhedsministeriet, ændrede ministeriet ikke sin praksis. Ombudsmanden gik derfor videre med sine undersøgelser og spurgte ministeriet, hvorfor bekendtgørelsen fra 2000 ikke var blevet ændret i lyset af Ankestyrelsens afgørelse.⁹ Ombudsmanden går i dette brev stærkt i rette med Sundhedsministeriet ved at minde ministeriet om, at Ankestyrelsen er den *højeste nationale administrative instans* i at fastlægge, hvad der må være retmæssige fortolkninger og definitioner.

Ombudsmandens irettesættelse fik endelig ministeriet til at ændre bekendtgørelsen pr. 1. december 2008, der udvidede retten til grænseoverskridende behandling til også at omfatte speciallægehjælp for gruppe 1-forsikrede.

Selvom Danmark ændrede lov og praksis, var der stadig kritik af den danske efterlevelse. I 2009 fik den danske regering en åbningsskrivelse fra EU-Kommissionen, der blandt andet anførte, at sundhedssikrede i Danmark forsat ikke havde tilstrækkelig adgang til såvel *hospitalsbehandling* som *ikke-hospitalsbehandling* i en anden medlemsstat. Den danske regering afviste Kommissionens opfattelse i sit svar på åbningsskrivelsen. Kommissionen havde efter regeringens opfattelse sammenblandet regelsæt, baseret sig på ufuldstændige oplysninger og i det hele taget udlagt dansk praksis forkert (Udenrigsministeriet, Notat om sag nr. 2008/4171 og 2009/4227, 13. juli 2009).

Delkonklusion: implementering af ret til grænseoverskridende sundhedsbehandling

Det tog altså Danmark næsten et årti at rette ind i forhold til domspraksis. I spørgsmålet om definitionen af tjenesteydelser gik indenrigspolitiske og forvaltningsmæssige interesser klart forud for EU-forpligtelserne. Endog var den danske regering og forvaltning særdeles vedholdende med sin mangelfulde implementering og villig til at overhøre Domstolens dynamiske fortolkninger, modsætte sig intern kritik og uenighed, svare begrænset på politiske spørgsmål og overse Ankestyrelsens modfortolkning. Først da ombudsmanden går i rette, sker der en ændring, men også tilstrækkeligheden af denne undersøges af Kommissionen. Analysen af den danske implementering af grænseoverskridende sundhedsrettigheder viser, at selvom der forestås en tidlig juridisk implementering af de første domme, er tilstrækkeligheden af den videre og praktiske implementering så langt fra givet. Effektueringen af retspraksis er mangelfuld og i særdeleshed afhængig af autoritative checks and balances af den danske forvaltning i sin forvaltning af EU-forpligtelserne. I den pågældende case har Danmark ikke ageret efter en "verden af retlig observans", men ladet nationale interesser gå forud for EU-forpligtelserne. Så længe effektueringen af EU-forpligtelserne forestås i et lukket administrativt rum, i en snæver dialog mellem embedsmænd og minister, er der ingen automatik i implementeringens tilstrækkelighed. De i indledningen fremsatte antagelser om effektiv og tilstrækkelig implementering er således ikke blevet bekræftet for sundhedsområdet.

Implementering af EU's miljøregulering

Danmark fremhæves ofte som foregangsland på miljøområdet. En opfattelse danske regeringer og forvaltningen selv gerne fremhæver i EU-sammenhænge: "Danmark har gennem mange år haft en høj miljøprofil i EU. Målet var og er klart: EU-reglerne for beskyttelsen af miljøet skal være blandt de bedste i verden. Derfor har Danmark presset på for høje miljøstandarder og været særdeles aktiv, når det handler om miljøet i EU" (Miljøstyrelsen, 2002: 20).

En analyse af dansk implementering på området viser imidlertid, at Danmark kan have overordentlig svært ved at omsætte de miljøpolitiske målsætninger i praksis. Holdt op mod praksis fremstår Danmarks ry som foregangsland anderledes blakket.

Nedenfor vil den danske implementering af EU's habitatsdirektiv¹⁰ blive undersøgt. Habitatsdirektivet blev vedtaget i 1992 og forpligter medlemsstaterne til at bevare og beskytte naturtyper og dyrearter, som er af betydning for EU. For at efterleve direktivet skal medlemsstaterne sørge for artsbeskyttelse og udpege særlige bevaringsområder, såkaldte habitatområder.

Da direktivforslaget tilbage i begyndelsen af 1990'erne blev forhandlet i Ministerrådet, antog den danske regering ikke, at det ville udfordre dansk miljøpolitik nævneværdigt. Den daværende danske regering var relativt kortfattet – men klar – i sin konklusion om direktivets konsekvenser: ”Forslaget skønnes ikke at få lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser” (Regeringens notat til medlemmerne af Folketingets Markedsudvalg, J.nr. 400.C.2-0, 29. november 1991).

Allerede den juridiske implementering af direktivet viste sig imidlertid at være konfliktfyldt, og Danmark formåede ikke at implementere direktivet rettidigt til fristen i 1994. Særligt landmændenes organisationer var særdeles kritiske og mobiliserede et vetopunkt allerede i denne første fase af implementeringen (Ritzaus Bureau, 1995; Politiken, 1996). Vetopunktet blev begrundet konstitutionelt og økonomisk. Ifølge Dansk Erhvervsjordbrug var direktivet i strid med Grundloven, idet det krænkede den private ejendomsret. Skov- og Naturstyrelsen forsøgte at nedtone kritikken ved at anføre, at udpegning af et habitatområde ikke normalt ville føre til begrænsninger i brugen af det (Politiken, 1997). I et svar til Folketingets Europaudvalg juni 1995 udtalte daværende miljø- og energiminister, at ”udlæg af EF-Habitatområder i sig selv ikke medfører nye indskrænkninger i de berørte lodsejeres råderet over deres ejendomme [og] på denne baggrund ikke finder, at lodsejerne generelt låses på et bestemt produktionsniveau inden for kommende habitatområder” (høringsvar fra Landbrug og Fødevarer til Naturstyrelsen, 6. april 2011: 4)

Forvaltningens fremhævelse af, at der kun er tale om et begrænset indgreb i landmændenes råderet over deres jord, er central, fordi den tilbageviser, at der er tale om en krænkelse af den grundlovssikrede ejendomsret, samt kommunikerer, at man ikke er berettiget til økonomisk kompensation. Denne fortolkning af direktivets rækkevidde og betydning fastholdes i en årrække, og Skov- og Naturstyrelsen samt Miljøministeriet erkendte først langt senere, at der var tale om en fejlfortolkning af, hvilken betydning direktivet ville få for den enkelte lodsejer (høringsvar fra Landbrug og Fødevarer til Naturstyrelsen, 6. april 2011: 5).

I det første lange stræk af implementeringsprocessen var den ansvarlige styrelse sat under pres. At forvalte sagområdet i forhold til EU var noget nyt, og samtidig oplevede man Kommissionens tidsfrister som ”urealistisk korte”. Skov- og Naturstyrelsen havde ikke haft stor erfaring med gennemførelsen af internationale naturbeskyttelsesprojekter, hvor man kun tidligere havde prøvet kræfter med EU's fuglebeskyttelsesdirektiv. Styrelsen manglede i udgangspunktet den fornødne administrative kapacitet til at løfte en opgave, der viste sig at være væsentligt tungere end antaget i de politiske forhandlinger;

Forsinkelserne skyldes ifølge Skov- og Naturstyrelsen ikke modvillighed blandt medlemslandene, men urealistisk korte tidsfrister fra kommissionen, der kun har fuglebeskyttelsesdirektivet som erfaringsgrundlag i naturbeskyttelses-projekter. "Der er en utrolig masse møder og høringsfrister forbundet med den slags udvælgelser, især når de – som politikerne har besluttet – skal foretages strengt demokratisk", siger biolog Claus Goldbjerg fra Skov- og Naturstyrelsen. Bag sig har han to en halv hyldemeter sagsakter, som alle handler om habitats-direktivet (Ritzaus Bureau, 1997).

Den juridiske implementering fandt således sted med fire års forsinkelse ved bekendtgørelse i 1998 og med udpegningen af 194 habitatområder (BEK nr. 782). Dermed var der dog langt fra sat punktum for kritikken, som rullede videre. Interesseorganisationen Naturrådet igangsatte efterfølgende en undersøgelse af dansk lov og praksis ved miljørets professor Peter Pagh, som konkluderede, at den danske implementering var utilstrækkelig på en lang række punkter og ikke tilstrækkeligt beskyttede naturtyper og dyrearter fx i forbindelse med bygge- og anlægsplaner (Pagh, 2001). Også Pagh anførte, at den danske forvaltning undervurderede graden af beskyttelse, som direktivet forpligter medlemslandene på. Beskyttelsesgraden betød, at private ejere af habitatområder, fx landmænd, var blevet uforudset stærkt begrænset i brugen af områderne, og at ekspropriationserstatning derfor burde overvejes. "I alle tilfælde er der behov for mere grundlæggende at overveje, i hvilket omfang de af beskyttelsen afledte rådighedsbegrænsninger for private lodsejer skal udløse ekspropriationserstatning. Det er næppe muligt at fortsætte som hidtil med at henvise til den erstatningsfri regulering af ejendomsrettens grænser, da denne antagelse har været baseret på en undervurdering af beskyttelsens intensitet og rækkevidde" (Pagh, 2001: 59-60).

Miljøministeriet iværksatte herefter sin egen undersøgelse ved Kammeradvokaten, som kom med et notat sommeren 2002. Kammeradvokaten var stærkt kritisk. Dansk implementering var utilstrækkelig og havde ikke formået at tage højde for den dynamiske udvikling af EU-retten. Ligesom Pagh kritiserede Kammeradvokaten implementeringen for ikke aktivt og forebyggende at beskytte områderne. EU-forpligtelsen går på afgørende vis længere end det at oprette områderne: "Men det må antages, at der ikke kun er tale om en pligt til at etablere områder, men også til at sørge for en effektiv beskyttelse af områderne. I den forbindelse er medlemsstaterne forpligtede til at sørge for at undgå væsentlige forringelser af levestederne eller forstyrrelse af de arter, for hvilke områderne er udlagt" (Kammeradvokaten, 2002: 21.).

Kammeradvokatens notat blev imidlertid ikke videregivet til Folketinget, som først med et halvt års forsinkelse blev informeret om Kammeradvokatens kritiske analyse (Berlingske Tidende, 2002). Sideløbende med Kammeradvokatens undersøgelse iværksatte Skov- og Naturstyrelsen en undersøgelse hos konsulentfirmaet Rambøll. Rambøll lavede en beregning af, hvor meget forvaltningen af habitats- og fuglebeskyttelsesdirektivet ville koste i perioden 2003-2012. Konklusionen var, at forvaltningen af EU-direktiverne ville beløbe sig til mellem 1,7 og 2,6 milliarder kroner (Spm. Nr. S 5439 til Miljøministeren, 9. september 2004). Heller ikke denne information tilgik Folketinget i første omgang, men først et halvt år senere, efter finanslovforhandlingerne og efter SF-medlem Jørn Jespersen havde spurgt ind hertil ved en række § 20 spørgsmål (Berlingske Tidende, 2002).

De danske interesseorganisationer har spillet en afgørende rolle i implementeringsprocessen. Hvor landbrugets interesser modsatte sig direktivets implementering, har grønne organisationer virket som medierende faktorer. I 2003 klagede Dansk Ornitologisk Forening til Kommissionen om utilstrækkelig beskyttelse i habitatområdet Tøndermarsken (Andersen og Iversen, 2006). Også Danmarks Naturfredningsforening sendte klager til Kommissionen og brugte således Kommissionen som platform til at påvirke dansk lovgivning og praksis (Andersen og Iversen, 2006: 91-92). I 2003 modtog Danmark en åbningskrivelse angående Habitatsdirektivet (Udenrigsministeriet, 2010; Andersen og Iversen, 2006: 81). Som svar herpå valgte miljøministeriet i juli 2003 at foretage supplerende udpegninger af habitatområder. I alt har Danmark foretaget supplerende udpegninger fem gange, senest i 2009.

Alligevel er Kommissionen fortsat ikke tilfreds, men har sendt en begrundet udtalelse til den danske regering om Tøndermarsken (Udenrigsministeriet, 2010; Ritzaus Bureau, 2010; Flensborg Avis, 2010). Danske naturinteresser har også inddraget Kommissionen i forhold til muslingskrab i Limfjorden, beskyttelse af hasselmusens levesteder og for at nedbringe bifangsten af marsvin (Ritzaus Bureau, 2008; Berlingske Tidende, 2006; Ritzaus Bureau, 2011).

Delkonklusion: implementering af EU's miljøregulering

Habitatsdirektivets implementeringsproces viser, at selvom Danmark ofte fremhæves som foregangsland på miljøområdet, kan det være særdeles svært at omsætte grønne målsætninger. Danmark grønne profil støder sammen med stærke landbrugsinteresser, der mener, at deres råderet over privat ejendom er blevet krænket. Samtidig er miljøets interesseorganisationer på banen og særdeles opmærksomme på, at EU kan anvendes aktivt til at forbedre miljøets vilkår. De miljøpolitiske interesser fremmes strategisk ved at henvende sig til Kommis-

sionen og få pressen til at bære “historien” frem. Ligeledes spiller Folketinget en rolle i at kontrollere regeringen og forvaltningen. Imidlertid besværliggøres oppositionens mulighed for kontrol af, at man ikke informeres om de økonomiske konsekvensvurderinger, der tilgår regeringen. Det understreger forvaltningens grad af lukkethed i implementeringsprocesserne. At Folketinget forholdes information understreger de særlige demokratiske udfordringer, der er i relativt utilgængelige implementeringsprocesser.

Den danske regering og forvaltning undervurderede i særdeleshed implementeringsopgaven. I modsætningen til hvad regeringen fremlagde for markedsudvalget i sin tid, fik direktivet endog store forvaltningsmæssige og økonomiske konsekvenser. Det må antages, at sådanne fejlskøn af EU-reguleringens konsekvenser forekommer hyppigere end den her analyserede case. EU-rettens dynamiske karakter er én forklaring. Forvaltningens begrænsede ressourcer er en anden. En tredje forklaring er, at rækkevidden og betydningen af en retsakt først endeligt præciseres og efterprøves, når den anvendes i praksis. Heller ikke i denne most likely case kunne antagelserne om effektiv og tilstrækkelig implementering bekræftes.

Konklusion

Implementering er helt afgørende for, om EU's beslutninger får de facto betydning. I denne post-lovgivningsproces er vi tilbage i den nationale arena, og nationale forvaltere får betydelig autonomi til at udlægge kompromisteksten og genfortolke på indholdet. EU har over tid fået en afgørende betydning for såvel grænseoverskridende sundhed som miljøregulering, og såvel den juridiske som den praktiske implementering har vist sig at være alt andet end ukompliceret. Antagelserne om effektiv og tilstrækkelig dansk implementering er ikke blevet bekræftet, hverken hvad angår den juridiske eller den praktiske implementering. Den danske forvaltnings adfærd, nationale orientering og mangelfulde ressourcer forklarer til dels den mangelfulde implementering. Den danske forvaltning har egne opfattelser af rækkevidden og betydningen af en EU-forpligtelse og optræder i de analyserede cases ikke i rollen som EU-duks eller handler inden for “en verden af retlig observans”. I stedet viser analysen, at regeringen og forvaltningen aktivt anvender muligheden for at skønne og fortolke og i de belyste sager foretog en “minimumsbesigtigelse” af forpligtelserne til at ændre dansk lov og administrativ praksis. Denne viste sig ikke at leve op til EU-forpligtelserne. Antallet af vetoaktører synes ikke afgørende for implementeringens kvalitet, men snarere de centrale aktørers adfærd og præferencer. De helt afgørende vetoaktører viste sig i de to cases at være ministeren og embedsværket i centraladministrationen. Implementeringen blev forvaltet

i et relativt lukket administrativt rum, hvor forvaltningens adfærd var præget af en vis grad af selvtilstrækkelighed. Indenrigspolitiske og forvaltningsmæssige interesser gik forud for villigheden til at leve op til EU forpligtelserne. I de pågældende sager synes Danmark snarere at agere ud fra en “verden af national politik”, suppleret med en *verden af forvaltningsautonomi*.

De komplicerede implementeringsforløb skyldes til dels EU-lovgivningens karakter, hvor en udfordring er, at lovteksternes indhold dels fremstår som særdeles juridisk-tekniske, dels indeholder kompromiser, der åbner op for tvetydige fortolkninger. Det kan derfor være svært at skabe offentlighed og politisk interesse for implementeringsprocesserne, men ovenstående analyse har vist deres politiske karakter og vigtigheden af aktørernes involvering og checks and balances. Implementering er også en politisk proces, som ud fra demokratiske idealer ikke alene bør forvaltes.

At implementere EU-Domstolens domspraksis giver et særligt rum for administrativ fortolkning, idet dens rækkevidde og generelle betydning i udgangspunktet kan være uklar. I analysen af grænseoverskridende sundhed ser vi imidlertid en forvaltning, der indadtil er bevidst om mangelfuld implementering og alligevel fastholder denne på trods af tiltagende kritik. Først da ombudsmanden går ind i sagen, vælger man til dels at rette ind. Hvad angår implementering af direktiver, er den juridiske implementering blot processens indledende runde. Også denne kan, som set i analysen af habitatsdirektivet, kompliceres af nationale interesser og blive forsinket af en forvaltning uden den fornødne administrative kapacitet eller erfaring. Den juridiske implementering er altså ikke en friktionsløs proces. Effektiviteten af EU's beslutninger står sin videre prøve i den praktiske implementeringsproces, som har sit eget dynamiske forløb. Her betinges forløbet af, hvordan nationale aktører og interesser henholdsvis udgør vetopunkter eller medierer processen. En sådan mobilisering er afgørende for, om EU-beslutningen gennemføres tilstrækkeligt og effektivt. Analyserne viser også, at Folketinget i form af oppositionen må kæmpe for at få den fornødne information og således har svære betingelser for at udøve politisk kontrol. Også derfor bliver det afgørende, at andre mekanismer kan håndhæve forpligtelserne nationalt og overnationalt gennem blandt andre Ankestyrelsen, ombudsmanden, EU-Kommissionen og Domstolen. De analyserede cases viser, at så længe effektiviteten af EU's beslutninger forestås i et lukket administrativt rum, er der ingen automatik i, at kollektive EU-beslutninger gennemføres tilstrækkeligt og dynamisk. Imidlertid er det først ved implementeringen, at EU's kollektive beslutninger bliver omsat til *living rules* og får de facto betydning. Der er således behov for flere studier af EU-implementeringens processer, aktører, deres adfærd, veje og afveje.

Noter

1. Af centrale domme kan fremhæves C-120/95, *Decker* [1998], ECR I-1831; C-158/96, *Kohll* [1998], ECR I-1931; Case C-157/99, *Geraets-Smits og Peerbooms* [2001], ECR I-5473; Case C-385/99, *Müller-Faure' og Van Riet* [2003], ECR I-4509; Case C-372/04, *Watts* [2006], ECR I-4325.
2. Se fx C-157/99, *Smits og Peerbooms*, dom af 12. juli 2001, præmisserne 72-74.
3. Kommissionens forslag COM (2008) 414 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelse.
4. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/24/EU af 9. marts 2011 om patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelse.
5. C-120/95, *Decker* [1998], ECR I-1831; C-158/96, *Kohll* [1998], ECR I-1931.
6. ”Redegørelse fra Embedsmandsgruppen til vurdering af konsekvenserne af EF-domstolens afgørelser i *Decker/Kohll*-sagerne”. September 1999.
7. Se præmisserne 48-56 i C-157/99, *Smits og Peerbooms*, dom af 12. juli 2001.
8. Internt notat af 22. marts 2004, tilgængeligt gennem aktindsigt.
9. Ombudsmandens brev til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse af 13. februar 2008, tilgængeligt gennem aktindsigt.
10. Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

Litteratur

- Andersen, Signe R. og Naja M. Iversen (2006). *Hvordan påvirker EU national politik? – Et studie af europæisering som resultat af implementering af arbejdsmarkeds- og miljøpolitiske direktiver i Danmark*. Speciale, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.
- BEK nr. 782 af 01/11/1998. *Bekendtgørelse om afgrænsning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder*.
- Berlingske Tidende (2002). *Naturpleje: Ministerium skjulte viden*, 7. december.
- Berlingske Tidende (2006). *EU truer Danmark med retssag om naturbeskyttelse*, 26. juli.
- Biering, Peter (2000). The Application of EU Law in Denmark. *Common Market Law Review* 37 (4): 925-969.
- Blom-Hansen, Jens og Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Den europæiske forbindelse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Börzel, Tanja og Thomas Risse (2003). Conceptualising the Domestic Impact of Europe, pp. 57-83 i Kenneth Featherstone og Claudio M. Radaelli (red), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

- Bursens, Peter (2002). Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies* 25 (2): 173-195.
- Dimitrova, Antoaneta og Bernard Steuener (2000). The Search for Convergence of National Policies in the European Union. An Impossible Quest? *European Union Politics* 1 (2): 201-226.
- Falkner, Gerda (2010). Institutional Performance and Compliance with EU Law: Czech Republic, Hungary, Slovakia and Slovenia. *Journal of Public Policy* 30 (1): 101-116.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp og Simone Leiber (2005). *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flensborg Avis (2010). *EU truer Danmark med retsavg om Tøndermarsken*, 28. april.
- From, Johan og Per Stava (1993). Implementation of Community Law: the Last Stronghold of National Control?, pp. 55-67 i Svein S. Andersen og Kjell A. Eliassen (red.), *Making Policy in Europe – The Europeanization of National Policy-making*. London: Sage Publications.
- Generaldirektoratet for det Indre Marked og Tjenesteydelser (2011). *Making the Single Market Deliver. Annual Governance Check Up 2011*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gerring, John (2007). Is There a (Viable) Crucial-Case Method? *Comparative Political Studies* 40 (3): 231-253.
- Hagel-Sørensen, Karsten (1994). Fællesskabsretten som del af dansk ret, pp. 113-137 i *Festskrift til Ole Due*. København: Gads Forlag
- Hartlapp, Miriam og Gerda Falkner (2009). Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research. *European Union Politics* 10 (2): 281-304.
- Haverland, Markus (2000). National Adaptation to European Integration: the Importance of Institutional Veto Points. *Journal of Public Policy* 20 (1): 83-103.
- Kallestrup, Morten (2005). *Europæisering af nationalstaten*. København: Juristernes og Økonomforbundets Forlag.
- Kallestrup, Morten (2008). EU-retten og de nationale aktørers politiske rolle, i Birgitte E. Olsen og Karsten E. Sørensen (red.), *Europæisering af dansk ret*. København: Juristernes og Økonomforbundets Forlag.
- Kammeradvokaten (2002). *Notat om Implementering af Habitatsdirektivet*. J.nr.: 40-1735 HS/BIE/ANI/nor, 28. november.
- Kelstrup, Morten, Dorte S. Martinsen og Marlene Wind (2012). *Europa i Forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lipsky, Michael (1980). *Street Level Bureaucracy*. New York, NY: Russell Sage.

- Martinsen, Dorte S. (2005). Towards and Internal Health Market with the European Court. *West European Politics* 28 (5): 1035-1056.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg (2007). The Europeanisation of Equality between Genders. Who Controls the Scope of Non-discrimination? *Journal of European Public Policy* 14 (4): 544-562.
- Martinsen, Dorte S. (2009). Conflict and Conflict Management in the Cross-border Provision of Healthcare Services. *West European Politics* 32 (4): 792-809.
- Martinsen, Dorte S. og Karsten Vrangbæk (2008). The Europeanisation of Health Care Governance – Implementing the Market Imperatives of Europe. *Public Administration* 86 (1): 169-184.
- Pagh, Peter (2001). Responsum om dansk gennemførelse af Habitatdirektivets art. 6 – om den danske implementering af EU's krav til bevarings og beskyttelsesforanstaltninger for de særlige bevaringsområder Danmark har udpeget i henhold til fugledirektivet (79/409) & habitatdirektivet (92/43). *Naturrådet, arbejdsrapport nr. 2*.
- Peters, Guy B. (1992). Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, i Alberta M. Sbragia (red.), *Euro-Politics: Politics and Policymaking in the "New" European Community*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Politiken (1996). *Landbruget truet af regel-cirkus*, 12. maj.
- Politiken (1997). *Grundlovsstrid om bevarelse af naturen*, 16. februar.
- Pressman, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. 1. udg. Berkeley, CA: University of California Press.
- Pressman, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. 3. udg. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rasmussen, Hjalte (1988). Denmark, pp. 91-162 i Heinrich Siedentopf og Jacques Ziller (red.), *Making European Policies Work – The Implementation of Community Legislation in the Member States*. London: Sage Publications.
- Ritzaus Bureau (1995). *Miljøministeriet vil oplyse om direktiv*, 19. april.
- Ritzaus Bureau (1997). *Udpegning af beskyttelsesområder trækker ud*, 12. august.
- Ritzaus Bureau (2008). *EU ind i sag om muslingskrab*, 27. november.
- Ritzaus Bureau (2010). *Truede fugle i Tøndermarsken*, 26. april.
- Ritzaus Bureau (2011). *EU: Dansk muslingskrab var ikke lovligt*, 4. marts.
- Steuernberg, Bernard og Dimitar Toshkov (2009). Comparing Transposition in the 27 Member States of the EU: the Impact of Discretion and Legal Fit. *Journal of European Public Policy* 16 (7): 951-970.
- Sundhedsministeriet (1999). *Redegørelse fra Embedsmandsgruppen til vurdering af konsekvenserne af EF-domstolens afgørelser i Decker/Kohll-sagerne*. København: Sundhedsministeriet.

- Toshov, Dimiter (2010). Taking Stock: a Review of Quantitative Studies of Transposition and Implementation of EU Law. *Working Paper Series, no. 1/2010*, Institute for European Integration Research.
- Udenrigsministeriet (2010). *Danmark og EU-Domstolen i 2010. Årlig oversigt over retssager ved EU-Domstolen, som Danmark deltog i, og traktatkrenkelsessager mod Danmark*. København: Udenrigsministeriet.
- Versluis, Ellen (2007). Even Rules, Uneven Practices: Opening the “Black Box” of EU Law in Action. *West European Politics* 30 (1): 50-67.

Jens Blom-Hansen og Ingvild Olsen Folketingets kontrol med EU-politikken

Artiklen undersøger, hvordan Folketingets Europaudvalg har tilpasset sine kontrolprocedurer til EU's institutionelle udvikling. Vi påviser, at behovet for kontrol stod klart for Folketinget længe inden, Danmark blev medlem i 1973. På det tidspunkt havde Folketinget fulgt regeringens optagelsesforhandlinger i over ti år. Da EU-medlemskabet var en realitet, indførtes mandateringsproceduren, som indebærer, at regeringen skal søge mandat hos Europaudvalget inden møder i Ministerrådet. Over tid er systemet blevet udbredt til stort set alle sider af Danmarks EU-medlemskab og justeret, så det omfatter både en skriftlig og mundtlig del ("politipatrulje"-kontrol) og inddragelse af interesseorganisationer ("brandalarms"-kontrol). Artiklens undersøgelsesperiode er tiden siden Danmark første gang søgte EU-medlemskab i 1961. Datagrundlaget er 29 beretninger fra Europaudvalget og 19 ratificeringslove vedrørende traktatændringer.

Det er regeringen, ikke Folketinget, der repræsenterer Danmark i Den europæiske Union.¹ Men da Danmark som bekendt har parlamentarisme, har regeringen brug for Folketingets opbakning til sin EU-politik. Skal det parlamentariske princip håndhæves, kræver det dog, at Folketinget kontrollerer regeringen. Det gælder naturligvis ikke kun i EU-politikken, men på dette område står Folketinget over for en noget anderledes kontroludfordring. Dels er informationsasymmetrien mellem regeringen og Folketinget formentlig større på EU-området. Dels er EU-politik sværere at ændre end rent national politik, fordi det kræver accept fra andre medlemsstater. Ex post kontrol er derfor knap så brugbar som på rent nationale områder. Af blandt andre disse grunde bliver nationale parlamenter ofte betragtet som integrationens tabere (Auel og Benz, 2006a; Goetz og Meyer-Sahling, 2008; Raunio, 2009; Winzen, 2010).

Spørgsmålet er, hvordan Folketinget kan etablere effektiv ex ante kontrol med regeringens EU-politik. Udfordringen er ikke særlig dansk. De andre medlemsstater har også parlamentariske eller semi-præsidentielle systemer, hvor regeringen er nødt til at have parlamentarisk dækning for sin EU-politik. Forskningen viser, at alle medlemsstater har etableret særlige EU-udvalg i deres nationale parlament, der skal kontrollere regeringen (Bergman, 1997; Raunio, 2006; 2009; Maurer og Wessels, 2001a). Den komparative forskning om europæisering af nationale parlamenter viser desuden, at disse EU-udvalg er udrustet med meget forskellige magtmidler (Auel og Benz, 2006b; Kassim,

Peters og Wright, 2000; Maurer og Wessels, 2001b; Neuhold og Ruiter, 2010; Rometsch og Wessels, 1996).

Mens disse grundlæggende institutionelle træk ved nationale parlamentariske kontrolsystemer efterhånden er velkendte, og mens den tværnationale variation i systemerne også efterhånden er kendt stof, er det mindre klart, hvordan kontrollen udvikler sig over tid for at tilpasses udviklingen i EU. Tilpasning er svær, for set fra de parlamentariske EU-udvalgs side flytter målet sig hele tiden. EU har udviklet sig på en måde, ingen havde forudset fra starten. Antallet af medlemsstater er vokset fra seks til foreløbig 28. De politikområder, EU beskæftiger sig med, er udvidet fra handelspolitik til stort set alle områder. Europa-Parlamentet har udviklet sig fra et ret betydningsløst rådgivende organ til en fuldgyldig medlovgiver. Kvalificerede flertalsafgørelser har afløst enstemmighed som beslutningsmåde i Ministerrådet. Lovgivningsprocessen mellem Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet er efterhånden helt domineret af den komplekse såkaldt almindelige lovgivningsprocedure (tidligere kendt som forligsproceduren). Magt delegeres i stigende grad til Kommissionen og kontrolleres gennem komplicerede komitologiprocedurer. Nye EU-institutioner er vokset frem: Det europæiske Råd, Regionsudvalget, Den europæiske Centralbank mv. EU-domstolen har vist sig at spille en langt mere politisk rolle end nationale domstole. Kort sagt, EU's historie er præget af hurtig, dramatisk og kompleks institutionel udvikling.

Formålet med denne artikel er at undersøge, hvordan Folketingets Europaudvalg – det danske parlamentariske EU-udvalg – har løftet denne tilpasningsudfordring. Med udgangspunkt i den rationelle delegationslitteratur (Epstein og O'Halloran, 1999; Franchino, 2007; Strøm, Müller og Bergman, 2003) er vores forventning, at Europaudvalget tilpasser og finjusterer sine kontrolinstrumenter i takt med udviklingen på det supranationale niveau. På grundlag af McCubbins og Schwartz (1984) argumenterer vi for, at Europaudvalget kan forventes at forsøge sig med både ”politipatrulje-” og ”brandalarms”-kontrolsystemer. Vores undersøgelsesperiode dækker tiden siden Danmark første gang søgte EU-medlemskab i 1961.

Artiklen er bygget op på følgende måde. Først giver vi en kort generel introduktion til parlamentariske EU-udvalg. Derefter giver vi en oversigt over hovedpunkterne i EU's institutionelle udvikling. Den tjener som målestok for den faktiske tilpasning af Europaudvalgets kontrolinstrumenter. Dernæst præsenterer vi vores teoretiske argument om Folketingets kontrol med regeringen. Vi redegør herefter for vores data, som udgøres af 29 beretninger fra Europaudvalget og 19 ratificeringslove vedrørende traktatændringer. Herefter afrap-

porterer vi vores empiriske analyse. Endelig konkluderer vi og diskuterer den bredere lære af den danske case.

Introduktion til parlamentariske EU-udvalg: national parlamentarisk kontrol med EU-politikken?

Alle EU's 28 medlemsstater har parlamentariske EU-udvalg til at kontrollere regeringens EU-politik.² Dette kunne tyde på, at national parlamentarisk kontrol med regeringen er en integreret del af EU's "multi-level" system. Men effektivt institutionaliseret parlamentskontrol er faktisk et relativt nyt fænomen.

Forskningen begyndte først at interessere sig for spørgsmålet i midten af 1990'erne (Raunio, 2009). Her fandt flere komparative forskningsprojekter, at de nationale parlamenter i almindelighed ikke bare udøvede ineffektiv kontrol, men også stort set var uinteresserede i at kontrollere regeringens EU-politik (Kassim, 2000; Norton, 1995; Wessels og Rometsch, 1996).

I de oprindelige seks medlemslande blev nationale parlamentariske strukturer og procedurer ikke ændret synderligt ved oprettelsen af EU. Deres parlamenter fik ikke nogen formel rolle på EU-området, men søgte det heller ikke. Kun i Belgien blev der lavet et parlamentarisk EU-udvalg, men det udviste lav aktivitet og blev nedlagt igen i 1979 (Winter og Laurent, 1995). Billedet ændrede sig lidt med udvidelsen i 1973. Mens parlamentarisk kontrol på EU-området blev svagt institutionaliseret i Irland, oprettede både Storbritannien og Danmark aktive parlamentariske EU-udvalg fra starten (Laffan, 1996; Armstrong og Bulmer, 1996; Pedersen, 1996). Men udvidelsen i 1980'erne med Grækenland, Spanien og Portugal tilføjede lande med svage parlamentariske kontrolsystemer. Her var EU-politik præget af stærke regeringer og marginaliserede parlamenter (Molina, 2000; Spanou, 2000; Vasconcelos og Antunes, 1996). Billedet ændrede sig igen noget med udvidelsen i 1990'erne. Parlamentarisk kontrol på EU-området er godt nok begrænset i Østrig, men både Sverige og Finland fik relativt aktive parlamentariske EU-udvalg (Damgaard og Jensen, 2006; Müller, 2000). Efter årtusindskiftet, indebar østudvidelsen, at EU fik nye medlemslande med relativt stærk parlamentskontrol på EU-området, dog med betydelig variation fra land til land (Karlás, 2011).

Sammenfattende kan man konstatere, at selvom alle medlemsstater har lavet parlamentariske EU-udvalg, så er der betydelig variation i det omfang, disse udvalg rent faktisk udøver kontrol. Litteraturen har fokuseret på at kortlægge og forstå disse tværnationale forskelle. Der er enighed om, at forhold som parlamentets almindelige magt, hyppigheden af mindretalsregeringer, og den offentlige holdning til EU-medlemskab er blandt de væsentligste forklaringer på de nationale forskelle (Bergman, 1997; Karlás, 2011; Raunio, 2006; Saalfeld,

2006). Forskningen er således nået til væsentlige indsigter, men resultaterne beror overvejende på tværsnitsdata. Bergman (1997) undersøger EU-15 i 1996. Raunio (2006) analyserer EU-15 omkring 2001. Saalfeld (2006) ser på EU-15 i perioden 1993-2000. Neuhold og Ruiters (2010) sammenligner Storbritannien og Holland i årene 1998-2007. Karlas (2011) studerer de central- og østeuropæiske medlemsstater i årene 2006-2008.

Litteraturens vægt på tværsnitsdata er dog ikke helt sket på bekostning af et tidsperspektiv. Winzen (2012) udvikler empiriske indikatorer på styrken i EU-udvalgskontrol for perioden 1958-2010 på grundlag af udvalgenes formelle beføjelser. De viser, at parlamentskontrol er øget over tid, dog med betydelige tværnationale forskelle. Sammenlignet med vores viden om tværnationale forskelle, er vores forståelse af disse tidsmæssige mønstre langt mindre. Litteraturens indsigter stammer mestendels fra konklusionskapitler i antologier med deskriptive landestudier (Norton, 1995; Kassim, 2000; Maurer og Wessels, 2001a; Wessels og Rometsch, 1996). Indsigterne, som mere har præg af informerede refleksioner end egentlig evidens, peger dog på, at udviklingen over tid i et vist omfang er drevet af læringsprocesser, hvor nye medlemslande lærer af gamle, eller hvor *best practice* deles i interparlamentariske netværk under COSAC (jf. Raunio, 2009). Men den væsentligste forklaring, som litteraturen peger på, er, at de nationale parlamenter reagerer på den institutionelle udvikling i EU. Især antyder litteraturen, at EU's udvikling i midten af 1980'erne – det indre marked, Fællesakten og Maastricht-traktaten – var en væsentlig spore for styrket national parlamentskontrol (Maurer og Wessels, 2001a: 441; Wessels og Rometsch, 1996: 337; Norton, 1995).

I det følgende undersøger vi denne institutionelle forklaring mere systematisk, både teoretisk og empirisk, med Folketingets Europaudvalg som case. Det kræver et temporalt perspektiv med fokus på sammenhængen mellem supranational institutionel forandring og udviklingen i national parlamentskontrol. Vi bidrager dermed til litteraturen om parlamentariske EU-udvalg, hvis svage punkt netop er påvist at være mangel på analyser over tid (Winzen, 2012; se også Goetz og Meyer-Sahling, 2008: 19). Vi starter dog med at redegøre for vores empiriske målestok: de væsentligste institutionelle udviklinger i EU's historie.

EU's institutionelle udvikling: forandring på forandring

En af Europaudvalgets store udfordringer er, at EU hele tiden udvikler sig. I det følgende redegør vi for, hvilke institutionelle ændringer i EU-systemet vi forventer, at Europaudvalget tilpasser sine procedurer efter.

For det første forventer vi, at der sker en tilpasning til de betydelige ændringer i EU's interinstitutionelle beslutningsprocesser. Indtil Den Europæiske Fællesakt i 1987 indførte samarbejdsproceduren, blev al lovgivning i EU vedtaget efter høringsproceduren, som indebærer, at medlemslandene i Ministerrådet var de helt centrale lovgivere. Men siden Fællesakten har Europa-Parlamentet udviklet sig til en stadig mere magtfuld aktør og er i dag stort set ligestillet med Ministerrådet i EU's lovgivningsproces (Hix og Høyland, 2011: 49-74). EU's lovgivningsproces har også ændret karakter over tid i kraft af den stigende brug af kvalificerede flertalsafgørelser i Ministerrådet, hvilket også har været kontroversielt. Kritikere anfører, at udviklingen indebærer tab af suveræniteten, da et medlemsland ikke længere kan nedlægge veto (Westlake og Galloway, 2006: 237).

For det andet forventer vi, at kontrolprocedurerne tilpasses efter den stigende brug af delegation til Kommissionen, som over tid har fået øgede beføjelser til at udstede regler, der udfylder direktiver og forordninger vedtaget af Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Kommissionens adfærd kontrolleres af medlemsstaterne i et system af 2-300 såkaldte komitologiudvalg. Dette system er udviklet over tid og reformeret i flere omgange – 1987, 1999, 2006 og senest i 2011 (Bergström, 2005; Blom-Hansen, 2011). Da komitologisystemet er afgørende for både omfanget af delegation til Kommissionen og for medlemsstaternes kontrol med Kommissionen, forventer vi, at Europaudvalget vier systemet betydelig opmærksomhed.

Endelig forventer vi, at Europaudvalget justerer sine kontrolprocedurer, når der kommer nye aktører på EU-scenen. Over tid er Europa-Parlamentet som allerede nævnt måske den vigtigste. Men det er ikke den eneste. Det Europæiske Råd blev etableret i 1974 og har over tid fået en betydelig dagsordenssættende rolle. EU-Domstolen var med fra starten, men har med tiden fået en langt mere integrationsfremmende rolle end oprindeligt forventet. Endelig spiller Den Europæiske Centralbank, der blev oprettet med Maastricht-traktaten, en central rolle på det økonomi-politiske område (Hix og Høyland, 2011: 2-12, 75-101, 260-265).

Teoretiske forventninger til Folketingets kontrol med regeringen

Vores udgangspunkt er, at regeringen optræder på vegne af Folketinget, når den deltager i EU-sammenhæng. Regeringens handlinger beror dermed på beføjelser delegeret fra Folketinget.

I de sidste 10-20 år er delegation fra parlamenter til regeringer i stigende grad blevet undersøgt ud fra rational choice-teori. Det indebærer, at delegation

betragtes som et institutionelt valg hos nyttemaksimerende lovgivere, hvis hovedudfordring er et agentproblem (Epstein og O'Halloran, 1999; Franchino, 2007; Strøm, Müller og Bergman, 2003). For delegation kan misbruges. Regeringen kan forfølge andre politikker, end Folketinget ønsker. Den generelle indsigt fra den rationelle delegationslitteratur er, at problemet kan afhjælpes med institutionelle midler (Lupia, 2003; Huber og Shipan, 2006). Parlater kan installere overvågningsmekanismer for at reducere problemer med informationsasymmetri i forhold til regeringen. Siden McCubbins og Schwartz (1984) sonderer man normalt mellem "politipatruljer" og "brandalarmer" som tilgange til parlamentarisk overvågning af regeringen.

Politipatruljer er centraliseret, systematisk, aktiv og omkostningskrævende kontrol. Parlateret kan overvåge regeringen ved at få udleveret dokumenter, forlange udredninger, tage på kontrolbesøg eller afholde høringer. Politipatruljekontrol er effektiv, men krævende i både tid og penge. Derfor kan politipatruljer sjældent stå alene.

Brandalarmer er decentraliseret, mindre systematisk, mindre omkostningskrævende og reaktiv kontrol, fordi den beror på tredjeparter. Når parlateret udøver brandalarmskontrol, skruer de regler og procedurer sammen på en måde, der gør det muligt for eksterne aktører – borgere eller interesseorganisationer – at følge med i regeringens gøren og laden. Brandalarmskontrol er omkostningseffektiv for parlateret, fordi overvågningsomkostningerne eksterneiseres. Brandalarmskontrol kan endda konstrueres, så kortene pakkes på en måde, der giver udvalgte grupper eller organisationer en privilegeret position i systemet (McCubbins et al., 1987).

I forlængelse af delegationslitteraturen antager vi, at Folketingets Europaudvalg har en kontrolmaksimerende adfærd og vil etablere kontrolsystemer, der så effektivt som muligt sætter det i stand til at overvåge regeringens EU-politik. Ud fra McCubbins og Schwartz (1984) forventer vi, at udvalget vil kombinere politipatrulje- og brandalarmskontrol. Hvad førstnævnte angår, forventer vi, at Europaudvalget vil kræve, at regeringen forsyner det med systematisk information om EU-politikken, som gør det muligt at gribe ind, når det er nødvendigt. Det betyder, at information må tilvejebringes, inden regeringen binder sig i forhold til andre medlemslande:

Hypotese 1 (politipatruljehypotese): Folketingets Europaudvalg etablerer informationssystemer, så regeringen udleverer information, inden Danmark binder sig til en bestemt EU-politik.

Hvad angår brandalarmskontrol, må den – givet EU-politikkens kompleksitet, omfang og stadige strøm af sager – bero på eksterne aktører, der besidder betydelige ressourcer i form af personale, ekspertise og tid. Vi forventer derfor, at Europaudvalget fokuserer på interesseorganisationer og forsøger at presse regeringen til at involvere dem i forberedelsen af dansk EU-politik:

Hypotese 2 (brandalarmshypotese): Folketingets Europaudvalg etablerer systemer, der indebærer, at regeringen må rådføre sig med interesseorganisationer i forberedelsen af dansk EU-politik.

I et tidsperspektiv forventer vi, at Europaudvalget tilpasser sine systemer til udviklingen i EU. Vi forventer derfor, at kontrolsystemerne udvikler sig på en forudsigelig måde i takt med større institutionelle ændringer i EU:

Hypotese 3 (tidshypotese): Europaudvalget tilpasser sine kontrolsystemer over tid til større institutionelle ændringer i EU's politiske system.

Datagrundlag

Vi bruger to datakilder til at kortlægge Europaudvalgets kontrol. For det første udnytter vi, at Europaudvalget er et usædvanligt udvalg i Folketinget. Som nærmere beskrevet af Jensen (2003: 61-101) har det i modsætning til de øvrige folketingsudvalg tradition for at nedsætte underudvalg til at vurdere sine arbejdsmetoder og -procedurer. Underudvalgene laver skriftlige beretninger, som drøftes af det fulde udvalg, som på dette grundlag træffer beslutning, også i form af skriftlige beretninger. I den 50-årige periode, som vores analyse dækker, har Europaudvalget nedsat underudvalg mere end 30 gange til dette formål. For andet udnytter vi, at Europaudvalget er et helt normalt folketingsudvalg. Det er ressortudvalg for lovforslag på EU-området. Det vil typisk sige love, der ratificerer traktatændringer. Europaudvalget behandler disse lovforslag præcis som andre folketingsudvalg, dvs. med udvalgsbehandling afsluttet med betænkningssafgivelse. I de 50 år, vi undersøger, har Europaudvalget behandlet 19 større ratificeringslove.

De to datakilder er oplyst i tabel 1. Tilsammen udgør de et systematisk datagrundlag til at kortlægge udviklingen i Europaudvalgets kontrolsystem over tid. Alle større ændringer har været eksplicit overvejet og er skriftligt nedfældet i enten beretningerne eller betænkningerne.

Tabel 1: Datakilder

| Beretninger fra Europaudvalget | Betænkninger fra Europaudvalget vedr. lovforslag mv. |
|--|---|
| 1972: | Lov om Danmarks tiltrædelse til EU |
| 1973: Om forhandlingsoplæg | |
| 1974: Om oplysningskemaer | |
| 1975: | Folketingsbeslutning om ratifikation af EU's budgettraktat |
| 1976: Om underrettelse om møder i Det Europæiske Råd | |
| 1977: (ingen ændringer) | Ratifikationslov om direkte valg til EP; lov om Grønland og EP-valg |
| 1978: (ingen ændringer) | |
| 1979: Om forholdet til de danske medlemmer af EP | |
| 1980: Om EF-sekretariatet | Ratifikationslov om Grækenlands indtræden i EU |
| 1981: Om fremsendelse af ugentlige lister over kommissionsforslag | |
| 1982: Om fremsendelse af dagsordner for rådsmøder | |
| 1983: Om mandatafgivelse | |
| 1984: Om mandat til udenrigsministeren | Ratifikationslov om Grønlands udtræden fra EU |
| 1985: Om mandat til landbrugsministeren Om udvalgets forskellige informationsmøder | Ratifikationslov om Spaniens og Portugals indtræden i EU |
| 1986: Om EF-direktivforslag om pesticidrester Om regeringskonference om Europæisk Fællesakt Om Europæisk Fællesakt | Lov om Europæisk Fællesakt; folketingsbeslutning om ratifikation af Europæisk Fællesakt; lov om folkeafstemning om Danmarks tiltræden til Europæisk Fællesakt |
| 1990: Om procedure vedr. regeringskonferencer | |

- fortsætter -

| | | |
|-------|--|---|
| 1993: | Om retslige skridt fra EU mod Danmark | Ratifikationslov om Maastricht-traktaten og Edinburgh-afgørelsen; lov om Maastricht-traktaten og Edinburgh-afgørelsen; lov om folkeafstemning om Maastricht-traktaten og Edinburgh-afgørelsen |
| 1994: | Om regeringens orientering af Folketinget om EU-sager | Ratifikationslov om Norges, Østrigts, Finlands og Sveriges indtræden i EU |
| 1996: | Om procedure vedr. regeringskonferencen i 1996 Om Folketingets behandling af EU-sager | |
| 1998: | | Ratifikationslov om Amsterdam-traktaten |
| 1999: | Om store åbenhed i den danske EU-beslutningsproces | |
| 2000: | | Lov om Danmarks deltagelse i euroen |
| 2001: | Om Europaudvalgets fremtidige arbejde | Ratifikationslov om Nice-traktaten |
| 2004: | Om Folketingets behandling af EU-sager | |
| 2006: | Om tidlig forelæggelse og åbenhed | Ratifikationslov om Bulgariens og Rumæniens indtræden i EU |
| 2008: | | Ratifikationslov om Lissabon-traktaten |
| 2009: | Om udviklingen i sager ved EF-domstolen | |
| 2010: | Om Folketingets behandling af EU-sager og nærhedsprincippet | |
| 2010: | Om informering af Europaudvalget i forbindelse med kapitalkravsdirektivet | |
| 2011: | Om Danmarks tilslutning til Konkurrenceevnepagten | |

Empirisk analyse: Europaudvalgets kontrol med regeringens EU-politik, 1961-2012

I dette afsnit afrapporterer vi vores empiriske analyse. Først gennemgår vi kronologisk udviklingen i Europaudvalgets kontrolprocedurer siden 1961. Derefter sammenholder vi de empiriske resultater med vores teoretiske hypoteser.

1960'erne: diskussion af kontrol inden dansk EU-medlemskab

Debatten om dansk EU-medlemskab startede i 1950'erne. På det tidspunkt var udfordringen at sikre adgangen til de vigtigste eksportmarkeder, dvs. Kontinentaleuropa, Skandinavien og Storbritannien. Danmarks strategi blev i første omgang at blive medlem af EFTA i stedet for EU, men da Storbritannien søgte EU-medlemskab i 1961, fulgte Danmark trop. I optagelsesforhandlingerne var Danmarks betingelse, at Storbritannien også kom med, så da Frankrig i 1963 nedlagde veto mod britisk medlemskab, trak Danmark sin ansøgning tilbage. Den samme proces gentog sig endnu en gang, før Frankrig i 1969 – efter De Gaulles fratræden – endelig accepterede britisk medlemskab. Storbritannien, Irland og Danmark blev herefter medlemmer i 1973.

Parlamentarisk kontrol af regeringens EU-forhandlinger var på dagsordenen helt fra starten. Da regeringen i 1961 åbnede diskussionen om EU-medlemskab, tog Folketinget initiativ til en debat. Her blev et stort flertal – alle partier undtagen Socialistisk Folkeparti – enige om at etablere et særligt folketingsudvalg der skulle følge regeringens forhandlinger (Udvalgsbetænkning, 1961). Udvalget blev herefter etableret hvert år ved Folketingets åbning.³

1972-73: EU-medlemskab og introduktion af kontrolsystemet

Da EU-medlemskab endelig blev opnået i 1972, blev problemet med Folketingets kontrol med regeringen anderledes alvorligt. Hovedlinjerne i det fremtidige kontrolsystem blev besluttet allerede i forbindelse med Folketingets godkendelse af EU-medlemskabet. I tiltrædelsesloven foreslog regeringen følgende procedure: ”Regeringen underretter et af Folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser” (Lov, 1972: § 6). Denne lakoniske bestemmelse sikrede godt nok Europaudvalget en vis information, men sagde intet om, hvordan systemet skulle fungere i praksis. Folketinget og Europaudvalget tog derfor spørgsmålet op til nærmere behandling.

I Europaudvalgets første betænkning over tiltrædelsesloven fastslog det, at det er ”helt afgørende, at tiltrædelseslovsforslaget indeholder bestemmelser, der sikrer Folketinget de bedst mulige betingelser for udøvelsen af den kontrollerende funktion i forhold til regeringens deltagelse i EF's råd” (Udvalgsbetænkning, 1972a: 2805). Udvalget bad regeringen forklare, hvordan parlamentskontrol udøvedes i de eksisterende medlemslande (Udvalgsbetænkning, 1972a: 3023-3027) og diskuterede derefter en række spørgsmål, før det færdiggjorde sin betænkning.

For det første sikrede udvalget sig, at regeringen var enig i at, udvalget skulle informeres *inden* afstemninger i Ministerrådet, selvom man ikke direkte forlangte, at regeringen skulle indhente mandat (Udvalgsbetænkning, 1972a:

2975-2976). Mandateringen var altså ikke en del af systemet helt fra starten. Det blev dog hurtigt ændret, jf. nedenfor.

For det andet drøftede Europaudvalget sin egen institutionelle position i en stillægsbetænkning. Selvom det nu var blevet et fast udvalg i Folketingets nye udvalgssystem (jf. note 3), søgte man en endnu stærkere position og pegede på Udenrigspolitisk Nævn, som regeringen ifølge § 19 i Grundloven skal rådføre sig med forud for beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde (Udvalgsbetænkning, 1972b: 3369). Selvom dette ønske aldrig blev imødekommet, viser det, hvor vigtig sagen dengang blev opfattet.

For det tredje var udvalget ikke kun opmærksom på kontrollen af regeringens forhandlinger i Ministerrådet, men også på spørgsmålet om kontrol med delegerede beføjelser til Kommissionen. Udvalget spurgte regeringen direkte, om forslag til kommissionsregler ville blive forelagt for udvalget. Regeringen svarede afkræftende og anførte blandt andet, at medlemsstaterne ikke har nogen indflydelse på kommissionsregler (Udvalgsbetænkning, 1972a: 2976). Det argument var ikke korrekt, da kommissionsregler allerede dengang blev kontrolleret via komitologiudvalg. Europaudvalget forfulgte imidlertid ikke spørgsmålet.

Der er ikke noget, der tyder på, at Europaudvalget overvejede brandalarmskontrol. Selvom det allerede var fast praksis for regeringen at inddrage interesseorganisationer i handelsforhandlinger i EU-sammenhæng, så Europaudvalget ikke nogen særlig rolle for organisationerne i det nye kontrolsystem.

Sammenfattende overvejede Europaudvalget i forbindelse med tiltrædelsesloven aktivt, hvordan det kunne kontrollere regeringen. Det fokuserede på ex ante kontrol i forhold til Ministerrådet, mens Kommissionens delegerede beføjelser og interesseorganisationers mulige rolle ikke blev drøftet i særlig grad. Udvalgets to betænkninger over tiltrædelsesloven blev vedtaget med stort flertal (alle partier undtaget Socialistisk Folkeparti og nogle enkelte medlemmer af Socialdemokratiet).

I marts 1973, mindre end et år senere, tog Europaudvalget systemet op til overvejelse. I den første af en lang række beretninger uddybede det, hvordan det ønskede, at den lakoniske bestemmelse i tiltrædelsesloven skulle fungere i praksis (Europaudvalgets beretning 29.03.1973). Udvalget drøftede nu et egentligt mandateringssystem. Med enstemmighed forlangte det, at regeringen skulle rådføre sig med udvalget i alle større EU-spørgsmål og mundtligt indhente et mandat om den danske position forud for forhandlinger i Ministerrådet. For at gøre sagen helt klar understregede udvalget, at regeringen skulle forhandle på dette grundlag, medmindre et flertal i udvalget gjorde indsigelse. Mandateringssystemet var sat i verden.

1970'erne: Systemet konsolideres

I løbet af 1970'erne justeres Europaudvalgets kontrolprocedurer kun i begrænset grad. Europaudvalget reagerer ikke eksplicit på Bruxelles-traktaten fra 1975, hverken i forbindelse med Folketingets godkendelse heraf eller i beretningen. I 1976 anmoder udvalget dog regeringen om at informere om møder i det nyetablerede Europæiske Råd (Europaudvalgets beretning 28.05.1976).

Generelt fokuserer Europaudvalgets beretninger i 1970'erne på forholdet til Europa-Parlamentet og dets danske medlemmer. Konkret ønsker Europaudvalget at etablere et samarbejde med de danske MEP'er samt at få tilgang til Europa-Parlamentets skriftlige materiale (Europaudvalgets beretninger 14.06.1974, 02.06.1978 og 31.05.1979). Disse justeringer følger indførelsen af direkte valg til Europa-Parlamentet i 1978.

Europaudvalgets beretninger fra 1970'erne er karakteriseret ved nogen politisk uenighed, især fra Fremskridtspartiet (Europaudvalgets beretninger 28.05.1976, 03.06.1977, 02.06.1978 og 31.05.1979).

1980'erne: de første reelle justeringer

I 1980'erne justerer Europaudvalget mere aktivt kontrolprocedurerne i takt med udviklingen i EU. Man kritiserer desuden regeringen flere gange for ikke at holde Europaudvalget tilstrækkeligt informeret.

Den første beretning i 1980 fokuserer på relationen til Europa-Parlamentet og sikrer, at danske EU-parlamentarikere nu får tilgang til alle Europaudvalgets dokumenter (Europaudvalgets beretning 07.11.1980). I 1983 finjusterer Europaudvalget mandateringssystemet og beslutter, at regeringens mandat skal indskrives i udvalgets protokol (Europaudvalgets beretning 24.06.1983). Det er dog den Europæiske Fællesakt i 1986, der udløser de første mere omfattende ændringer af Europaudvalgets procedurer. Under Folketingsdebatten om ratificeringen af Fællesakten gav flere politikere udtryk for, at indførelsen af kvalificeret flertal i Ministerrådet og Europa-Parlamentets nye beføjelser krævede et system, der tidligt kunne opfange nye beslutninger. Beslutningerne om, hvordan systemet konkret skulle ændres, blev dog overladt til Europaudvalget.

Europaudvalget fokuserede mest på indførelsen af kvalificeret flertal og lagde vægt på, at udvalget skulle modtage information om nye kommissionsforslag så tidligt som muligt. Dette gjaldt også komitologisager (Europaudvalgets beretning 15.11.1986). Europaudvalget opfordrede desuden regeringen til systematisk at involvere interesseorganisationer og afrapportere disses holdninger til udvalget (Europaudvalgets beretning 14.11.1986). Det er første gang, at Europaudvalget eksplicit diskuterer interesseorganisationerne som en del af kontrollen med regeringens EU-politik.

For det andet fokuserer Europaudvalget på udfordringerne ved at kontrollere Kommissionens delegerede beføjelser. Man påpeger blandt andet, at Europa-Parlamentet skal have mulighed for at tilbagekalde delegerede beføjelser, men der fremsættes dog ingen konkrete initiativer.

Endelig beskriver Europaudvalget, hvilke kommissionsforslag der kræver særlig opmærksomhed set fra en dansk synsvinkel (Europaudvalgets beretning 14.11.1986).

Der er dog også forhold, Europaudvalget ikke tager op. Man er således hverken eksplicit opmærksom på Europa-Parlamentets øgede beføjelser som følge af Fællesakten eller på udvidelsen med Grækenland i 1980 eller Spanien og Portugal i 1985.

Den politiske stemning i Europaudvalget er også i 1980'erne præget af en vis uenighed. Men i modsætning til i 1970'erne er der i 1980'erne flere partier, der er utilfredse. Eksempelvis fremsætter hele tre partier på et tidspunkt egne forslag til, hvordan Europaudvalget burde fungere (Europaudvalgets beretning 24.06.1983).

1990'erne: Kontrollen strammes til

I 1990'erne bliver Europaudvalgets beretninger længere, og procedurene finjusteres yderligere. Man stiller blandt andet flere krav til regeringens skriftlige information. Fx beslutter man, at regeringen skriftligt skal informere om hørte interesseorganisationers holdninger (Europaudvalgets beretning 10.05.1994). Overordnet viser Europaudvalgets beretninger, at der er flere udviklinger på EU-niveau der udløser øget kontrol.

For det første betyder topmøderne, der ledte frem til Maastricht- og Amsterdam-traktaterne, at Europaudvalget i 1990'erne lægger mere vægt på kontrol med regeringens forhandlinger på dette niveau. Konkret kræver Europaudvalget nu information om den danske holdning både ved formelle møder i Det Europæiske Råd og ved uformelle ministerrådsmøder (Europaudvalgets beretninger 31.08.1990, 10.09.1996).

Maastricht-traktatens indførelse af den fælles beslutningsprocedure fik for det andet Europaudvalget til at kræve, at regeringen nu skal gøre rede for dets holdninger til Europa-Parlamentets ændringsforslag. I det hele taget betyder Maastricht-Traktaten, at Europaudvalget stiller nye informationskrav til regeringen. Fx kræver man, at regeringen skal afklare sin holdning til nye sager hurtigst muligt, så Europaudvalget kan orienteres tidligst muligt i beslutningsprocessen (Europaudvalgets beretninger 20.05.1994, 27.09.1996, 19.02.1999). Desuden kræver udvalget, at regeringen skal oversende supplerende informa-

tion, hvis det endelige forhandlingsresultat er meget forskelligt fra det oprindelige kommissionsforslag.

Ligeledes som en reaktion på Maastricht- og Amsterdam-traktaterne søger Europaudvalget for det tredje at styrke forholdet mellem danske EU-parlamentarikere på den ene side og Europaudvalget samt Folketingets fagudvalg på den anden side (Europaudvalgets beretning 20.05.1994, 27.09.1996, 19.02.1999). Dette ligger i forlængelse af, at Europaudvalget generelt forsøger at involvere fagudvalgene i behandlingen af Kommissionens forslag.

For det fjerde retter Europaudvalget også i dette årti opmærksomheden mod kontrol med Kommissionens delegerede beføjelser. Man reagerer både i 1996 og i 1999 på det stigende antal beslutninger, der træffes af komitologiudvalg. I 1996 beslutter Europaudvalget, at alle vigtige forslag fra forskriftsudvalg skal cleares med Europaudvalget. I 1999 bliver denne procedure udvidet til at gælde alle typer komitologiudvalg (Europaudvalgets beretninger 27.09.1996, 19.02.1999).

For det femte blev de nationale parlamenters rolle i EU diskuteret ivrigt i 1990'erne. I 1996 opfordrer Europaudvalget Folketinget til at presse Kommissionen til at fremsende dets forslag til de nationale parlamenter tidligst muligt i beslutningsprocessen. Med Amsterdam-traktaten blev det formelt vedtaget, at Kommissionen skal fremsende sine forslag til de nationale parlamenter. Europaudvalgets reaktion herpå er blandt andet at lægge yderligere vægt på en aktiv inddragelse af Folketingets fagudvalg (Europaudvalgets beretning 19.02.1999).

For det sjette er Europaudvalget i stigende grad opmærksom på EU-Domstolens rolle. Man beder nu regeringen om information om alle retslige skridt mod Danmark, inklusive åbningsskrivelser og begrundede udtalelser (Europaudvalgets beretning 16.07.1993).

Den politiske stemning i Europaudvalget er i 1990'erne præget af mere konsensus. Kun en enkelt gang fremsættes der reservationer i en udvalgsberetning.

Perioden efter årtusindskiftet

Efter årtusindskiftet fortsætter Europaudvalget med at justere sine procedurer og stiller flere krav til regeringens skriftlige informationer. Udvalget betoner fx fortsat, at regeringens skriftlige information skal omfatte hørte interesseorganisationers holdning (Europaudvalgets beretning 10.12.2004).

Selvom Europaudvalgets stigende informationskrav efterhånden kan ses som en konstant proces, reagerer Europaudvalget også efter årtusindeskiftet på konkrete udviklinger på EU-niveau. For det første reagerer Europaudvalget på, at flere og flere sager bliver forhandlet på plads allerede efter førstebehandling i lovgivningsprocessen. Muligheden for disse såkaldte førstelæsningsaftaler blev

indført med Amsterdam-traktaten. For det andet reagerer Europaudvalget på det stigende antal A-punktssager i Ministerrådet, dvs. sager der færdigforhandles på embedsmandsniveau. Disse udviklinger får Europaudvalget til at kræve tidligere information samt nye informationer. Fx kræver Europaudvalget nu informationer om Europa-Parlamentets holdning samt om de øvrige medlemslandes holdning (Europaudvalgets beretninger 10.05.2001, 10.12.2004, 23.06.2006, 10.12.2004).

For det tredje ser Europaudvalget fortsat forholdet til Europa-Parlamentet som et vigtigt punkt. Man ønsker som så ofte før at styrke forholdet. Det nye er, at man nu også ønsker at styrke forholdet til ordførere og skyggeordførere i Europa-Parlamentet samt til de danske medlemmer af det Økonomiske og Sociale Udvalg og til Regionsrådet (Europaudvalgets beretning 10.05.2001, 10.12.2004).

For det fjerde gav Lissabon-traktaten de nationale parlamenter ret til at gennemgå forslag inden Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Konkret kan de nationale parlamenter vurdere, om kommissionsforslag overholder subsidiaritetsprincippet. Retten hertil blev indført med den skibbrudne Forfatnings-traktat, og i 2004 besluttede Europaudvalget, at regeringen skulle udarbejde subsidiaritetsrapporter i forbindelse med vigtige kommissionsforslag (Europaudvalgets beretning 10.12.2004). I 2010 udvider Europaudvalget kravet og pålægger regeringen at vurdere, i hvilken grad subsidiaritetsprincippet respekteres af Kommissionen (Europaudvalgets beretning 09.04.2010). Derudover gentager Europaudvalget ønsket om en større inddragelse af fagudvalgene (Europaudvalgets beretninger 10.05.2001, 10.12.2004, 09.04.2010).

Fort det femte var Europaudvalget efter årtusindskiftet stadig ikke tilfreds med komitologiudvalgenes kontrol med Kommissionens delegerede beføjelser. I 2001 hævder Europaudvalget, at information om komitologisager modtages så sent, at der ikke er mulighed for at reagere. Man beslutter derfor, at regeringen skal fremsende rapporter om komitologisager på et tidligere tidspunkt, og at rapporterne blandt andet skal indeholde information om, hvornår beslutningen skal træffes (Europaudvalgets beretning 10.05.2001). Lissabon-traktaten indebar ændringer i komitologisystemet. Der sondres nu mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, og i 2011 debatterer Europaudvalget med regeringen, hvordan man skal reagere herpå. Man bliver enige om, at regeringen fremover skal holde Europaudvalget informeret om de nye delegerede retsakter, før indsigelsesfristen udløber, og skal søge mandater i vigtige sager (brevudveksling mellem udenrigsminister og Europaudvalgets formand 10. og 18. februar 2011).

For det sjette søger Europaudvalget at styrke forholdet til interesseorganisationerne. I 2001 beslutter man fx at supplere de eksisterende høringer med møder med udvalgte interesseorganisationer (Europaudvalgets beretning 10.05.2001).

For det syvende reagerer Europaudvalget i 2001 for første gang eksplicit på en udvidelse af EU, nemlig østudvidelsen. Det er dog ikke selve udvidelsen og dens konsekvenser, der er i fokus, men Danmarks kommende formandskab og ”Fra København til København”-processen.

Endelig er Europaudvalget fortsat opmærksom på EU-Domstolens rolle. I 2009 noterer man, at EU-Domstolens retspraksis i stigende grad påvirker dansk lovgivning. Man ønsker derfor mere information fra regeringen, blandt andet om vigtige sager, selvom de ikke direkte involverer Danmark (Europaudvalgets beretning 30.04.2009).

Den politiske stemning i Europaudvalget er ligesom i 1990’erne præget af konsensus. Ingen partier udtrykker på noget tidspunkt utilfredshed.

Fra kronologisk redegørelse til analytisk forklaring

Med vores kronologiske redegørelse for udviklingen i Europaudvalgets kontrolprocedurer på plads kan vi igen vende os mod vores hypoteser. Den første var vores politipatrujehypotese, ifølge hvilken Europaudvalget etablerer informationssystemer, så regeringen udleverer information, inden Danmark binder sig til en bestemt EU-politik. Vores tredje hypotese tilføjede en tidsdimension, nemlig at Europaudvalget over tid tilpasser sine kontrolsystemer til større institutionelle ændringer i EU’s politiske system.

Vi har fundet betydelig støtte til disse hypoteser. Folketinget har fra starten været fuldt opmærksom på behovet for at kontrollere regeringens EU-politik. Da regeringen første gang åbent overvejede dansk EU-medlemskab i 1961, oprettede Folketinget et særligt udvalg til at følge regeringens forhandlinger. Da medlemskab endelig blev opnået i 1973, indførte Europaudvalget mandateringssystemet, så regeringens ministre forelægger udvalget forslag til den danske holdning forud for møder i EU’s ministerråd. Ud over denne mundtlige kontrol etablerede Europaudvalget også et skriftligt informationssystem, som sikrer udvalget en stadig informationsstrøm fra regeringen. I de følgende 40 år blev dette politipatrujlesystem udvidet til næsten alle de områder, hvor regeringen repræsenterer Danmark i EU-sammenhæng: regeringskonferencer om traktatændringer, Det Europæiske Råd, uformelle ministermøder, holdninger til ændringsforslag fra Europa-Parlamentet, forhandlinger i komitologiudvalg og sager ved EU-domstolen.

Vores analyse viser desuden, at udvidelserne af det oprindelige kontrolsystem er sket som et resultat af konkrete ændringer på EU-niveau. For det første har Europaudvalget reageret på åbenlyse anledninger i form af traktatændringer. Den Europæiske Fællesakt og Maastricht-, Amsterdam-, Nice- og Lissabontraktaterne har alle tilskyndet Europaudvalget til at tilpasse sine procedurer. For det andet har Europaudvalget reageret på mere umærkelige gradvise institutionelle ændringer i EU-systemet. Det gælder forhold som EU-Domstolens voksende betydning, det stigende omfang af delegation til Kommissionen og Det Europæiske Råds større betydning, som alle har fået Europaudvalget til at tilpasse sine procedurer. Alt i alt er der betydelig empirisk belæg for, at Europaudvalget aktivt søger politipatroljekontrol med regeringen.

Vores anden hypotese handlede om brandalarmskontrol og forventede, at Europaudvalget etablerer systemer, der indebærer, at regeringen må rådføre sig med interesseorganisationer i forberedelsen af dansk EU-politik. Igen tilføjede vores tredje hypotese en tidsdimension, nemlig at Europaudvalget over tid tilpasser sine kontrolsystemer til større institutionelle ændringer i EU's politiske system. Vores empiriske analyser peger ikke på, at Europaudvalget overvejede denne form for kontrol med regeringen i årene inden EU-medlemskabet i 1973. Det ser heller ikke ud til at være tilfældet i tiden umiddelbart efter medlemskabet, hvor mandateringssystemet blev indført. Det er først i midten af 1980'erne, at Europaudvalget begynder at diskutere interesseorganisationers rolle. Udvalget forlanger så, at regeringen systematisk rådfører sig med interesseorganisationer, når dansk EU-politik skal forberedes – og at resultatet af disse rådførelser afprøves og rapporteres til udvalget. I resten af undersøgelsesperioden minder Europaudvalget jævnligt regeringen om dette krav. Der er dermed alt i alt empirisk belæg for, at brandalarmskontrol udgør en del af Europaudvalgets kontrolsystem, om end det blev etableret med en vis forsinkelse.

Selvom der er betydelig empirisk støtte til vores hypoteser om politipatroljekontrol og brandalarmskontrol, er støtten dog ikke helt entydig. Det er således slående, at Europaudvalget ikke på noget tidspunkt reagerer på EU's udvidelser, selvom de kan have betydning for både den formelle magtfordeling i Ministerrådet og omfanget af uformel beslutningstagning. Det er også først med Maastrichttraktaten, at Europaudvalget forholder sig til Europa-Parlamentets rolle i EU's lovgivningsproces, selvom Europa-Parlamentet allerede med Den Europæiske Fællesakt bliver medlovgiver.

Konklusion

I denne artikel har vi vist, at Folketinget via dets Europaudvalg aktivt søger at kontrollere regeringens EU-politik. Behovet for kontrol stod klart for Fol-

kettinget længe inden, Danmark blev medlem i 1973. På det tidspunkt havde Folketinget fulgt regeringens optagelsesforhandlinger i over ti år. Da EU-medlemskabet var en realitet, indførte Folketinget mandateringsproceduren, som indebærer, at regeringens ministre skal søge mandat hos Europaudvalget inden møder i Ministerrådet. Over tid er det system blevet udbredt til stort set alle sider af Danmarks EU-medlemskab og justeret, så det omfatter både en skriftlig og mundtlig del (politipatroljekontrol) og inddragelse af interesseorganisationer (brandalarmskontrol). Der er tale om en ganske betydelig, men stiafhængig tilpasning og udvidelse af systemet over de 50 år, vi har undersøgt.

Der er således meget, der taler for, at Folketinget via Europaudvalget forsøger at kontrollere regeringen. Et andet spørgsmål er, om forsøget lykkes. Vores ærinde har været at undersøge udviklingen i Europaudvalgets kontrolprocedurer, ikke at vurdere disses effektivitet. Men afslutningsvis vil vi diskutere tre forhold, der ofte fremhæves i denne sammenhæng.

For det første indvendes det ofte, at Europaudvalget godt nok har adgang til information, men i praksis har sejret sig ihjel. For adgangen fører til *overload* af information. I praksis kan medlemmerne af Europaudvalget ikke håndtere og overskue de enorme papirmængder fra regeringen. Vi er skeptiske over for denne indvending. Vores analyse af brandalarmskontrol viser, at Europaudvalget får hjælp fra interesseorganisationerne til at læse regeringens dokumenter. Denne hjælp er muligvis ikke uden bias, men giver formentlig udvalget gode kort på hånden, når informationsmængderne skal overskues.

For det andet hæfter mange sig ved, at det er meget sjældent, at Europaudvalgets kontrol mislykkes i den forstand, at regeringen får kritik for ikke at have efterlevet et mandat. Vi er dog skeptiske over for, hvad dette empiriske mønster kan siges at dække over. Fravær af kritik vil ganske rigtigt være tilfældet, hvis Europaudvalget udøver perfekt kontrol med regeringen, som derfor loyalt efterlever udvalgets mandater. Men fravær af kritik vil også gælde i en situation, hvor Europaudvalget i praksis er reduceret til et gummistempel for regeringens synspunkter. Forskningsmæssigt står man her over for et klassisk problem med *observational equivalence*. Når et kontrolorgan ikke anvender sanktioner, er det så udtryk for perfekt kontrol eller magtesløshed?

For det tredje kan man indvende, at Europaudvalgets kontrolprocedurer måske er omfattende og udvidet over tid, men regeringens muligheder for at undvige kontrollen er måske også steget over tid. Eksempelvis giver den stigende anvendelse af kvalificeret flertal i Ministerrådet og Europa-Parlamentets voksende magt regeringen gode muligheder for *blame avoidance*, når man skal forklare, hvorfor et forhandlingsresultat ikke ligger inden for Europaudvalgets mandat.

Der er alt i alt gode grunde til at være varsom med at slutte fra Europaudvalgets omfattende kontrolsystem til, at kontrollen er effektiv. Det kræver andre analyser og andre data at komme til bunds i dette spørgsmål. Der er med andre ord behov for mere forskning.

Et sidste spørgsmål vedrører den bredere lære af vores analyse. Kan den danske case tages som udtryk for, at der i EU-landene aktivt søges parlamentarisk kontrol med regeringernes EU-politik? Vi vil være forsigtige med at generalisere fra danske erfaringer, for Danmark er på mange måder en *most likely case*. Danmark scorer højt på de faktorer, som litteraturen har peget på som forklaringer på stærk parlamentskontrol, fx hyppig forekomst af mindretalsregeringer og en EU-skeptisk befolkning. Det er derfor måske ikke overraskende, at parlamentariske kontrolsystemer er veludviklede i netop Danmark. Det er i denne optik mere overraskende, at støtten til vores hypoteser ikke er entydig. Når kontrolsystemerne ikke er perfekte i Danmark, er de det næppe i lande, hvor mulighederne i udgangspunktet er mindre gunstige.

Noter

1. Vi bruger udtrykket ”EU”/”Den europæiske Union” gennem hele artiklen for at lette fremstillingen, selvom det strengt taget nogle gange er mere korrekt at bruge ”EF”/”Det Europæiske Fællesskab” eller ”EØF”/”Det europæiske økonomiske Fællesskab”. På samme måde bruger vi udtrykket ”Europaudvalget”, selvom udvalget tidligere hed ”Markedsudvalget”.
2. En ajourført oversigt over medlemsstaternes nationale parlamentariske EU-udvalg findes på COSAC’s (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union) hjemmeside (<http://www.cosac.eu/>).
3. Folketinget havde dengang ikke en permanent udvalgsstruktur, så alle udvalg skulle nyetableres ved starten af hver folketingssamling. En permanent udvalgsstruktur – omfattende Europaudvalget (dengang Markedsudvalget) – blev indført i 1972-73.

Litteratur

- Armstrong, Kenneth og Simon Bulmer (1996). United Kingdom, pp. 253-291 i Dietrich Rometsch og Wolfgang Wessels (red.), *The European Union and the Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- Auel, Katrin og Arthur Benz (2006a). The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems, pp. 70-92 i Katrin Auel og Arthur Benz (red.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Abingdon: Routledge.
- Auel, Katrin og Arthur Benz (red.) (2006b). *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Abingdon: Routledge.

- Bergman, Torbjörn (1997). National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations. *Journal of European Public Policy* 4 (3): 372-387.
- Bergström, Carl-Fredrik (2005). *Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*. Oxford: Oxford University Press.
- Blom-Hansen, Jens (2011). *The EU Comitology System in Theory and Practice. Keeping an Eye on the Commission?* London: Palgrave Macmillan.
- Damgaard, Erik og Henrik Jensen (2006). Europeanisation of Executive-Legislative Relations: Nordic Perspectives, pp. 92-110 i Katrin Auel og Arthur Benz (red.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Abingdon: Routledge.
- Epstein, David og Sharyn O'Halloran (1999). *Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franchino, Fabio (2007). *The Powers of the Union. Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goetz, Klaus H. og Jan-Hinrik Meyer-Sahling (2008). The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives. *Living Reviews in European Governance* 3 (2). <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2> (hentet 29. maj 2013).
- Hix, Simon og Bjørn Høyland (2011). *The Political System of the European Union*. Houndsmills: Palgrave.
- Huber, John D. og Charles R. Shipan (2006). Politics, Delegation, and Bureaucracy, pp. 256-272 i Barry R. Weingast og Donald A. Wittman (red.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Jensen, Henrik (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kassim, Hussein (2000). Conclusion: The National Coordination of EU Policy: Confronting the Challenge, pp. 235-265 i Hussein Kassim, B. Guy Peters og Vincent Wright (red.), *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, Hussein, B. Guy Peters og Vincent Wright (red.) (2000). *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Karlas, Jan (2011). Parliamentary Control of EU Affairs in Central and Eastern Europe: Explaining the Variation. *Journal of European Public Policy* 18 (2): 258-273.
- Laffan, Brigid (1996). Ireland, pp. 291-313 i Dietrich Rometsch og Wolfgang Wessels (red.), *The European Union and the Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- Lov (1972). Forslag til lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. *Folketingstidende 1971-72*, spalte 3237-3240.

- Lupia, Arthur (2003). Delegation and its Perils, pp. 33-55 i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Maurer, Andreas og Wolfgang Wessels (2001a). National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?, pp. 425-477 i Andreas Maurer og Wolfgang Wessels (red.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- Maurer, Andreas og Wolfgang Wessels (red.) (2001b). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- McCubbins, Mathew D. og Thomas Schwartz (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28 (1): 165-179.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll og Barry R. Weingast (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization* 3 (2): 243-277.
- Molina, Ignacio (2000). Spain, pp. 114-141 i Hussein Kassim, B. Guy Peters og Vincent Wright (red.), *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang (2000). Austria, pp. 201-219 i Hussein Kassim, B. Guy Peters og Vincent Wright (red.), *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Neuhold, Christine og Rik De Ruiters (2010). Out of REACH? Parliamentary Control of EU Affairs in the Netherlands and the UK. *Journal of Legislative Studies* 16 (1): 57-72.
- Norton, Philip (1995). Conclusion: Addressing the Democratic Deficit, pp. 177-194 i Philip Norton (red.), *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass.
- Pedersen, Thomas (1996). Denmark, pp. 197-216 i Dietrich Rometsch og Wolfgang Wessels (red.), *The European Union and the Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- Raunio, Tapio (2006). Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation, pp. 17-41 i Katrin Auel og Arthur Benz (red.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Abingdon: Routledge.
- Raunio, Tapio (2009). National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research. *Journal of Legislative Studies* 15 (4): 317-334.
- Rometsch, Dietrich og Wolfgang Wessels (red.) (1996). *The European Union and the Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.

- Saalfeld, Thomas (2006). Deliberate Delegation or Abdication? Government Backbenchers, Ministers and European Union Legislation, pp. 41-70 i Katrin Auel og Arthur Benz (red.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Abingdon: Routledge.
- Spanou, Calliope (2000). Greece, pp. 161-182 i Hussein Kassim, B. Guy Peters og Vincent Wright (red.), *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.) (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Udvalgsbetænkning (1961). Betænkning fra det af folketinget den 4. august 1961 nedsatte udvalg i anledning af forespørgsel til udenrigsministeren. *Folketingstidende 1960-61*, 2. samling, tillæg B, spalte 1119-1120.
- Udvalgsbetænkning (1972a). Betænkning over I. forslag til lov om Danmark tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber og II. Forslag til lov om folkeafstemning vedrørende forslag til lov om Danmark tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (afgivet af markedsudvalget den 25. august 1972). *Folketingstidende 1971-71*, tillæg B, spalte 2793-2852).
- Udvalgsbetænkning (1972b). Tillægsbetænkning over I. forslag til lov om Danmark tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber og II. Forslag til lov om folkeafstemning vedrørende forslag til lov om Danmark tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (afgivet af markedsudvalget den 6. september 1972). *Folketingstidende 1971-71*, tillæg B, spalte 3369-3372).
- Vasconcelos, Alvaro de og Louis Pais Antunes (1996). Portugal, pp. 313-328 i Dietrich Rometsch og Wolfgang Wessels (red.), *The European Union and the Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- Westlake, Martin og David Galloway (2006). *The Council of the European Union*. London: John Harper Publishing.
- Wessels, Wolfgang og Dietrich Rometsch (1996). Conclusion: European Union and National Institutions, pp. 328-366 i Dietrich Rometsch og Wolfgang Wessels (red.), *The European Union and the Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- Winter, Lieven De og Thierry Laurent (1995). The Belgian Parliament and European Integration, pp. 75-92 i Philip Norton (red.), *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass.
- Winzen, Thomas (2010). Political Integration and National Parliaments in Europe. *Living Reviews in Democracy*. <http://democracy.livingreviews.org/index.php/lrd/article/view/lrd-2010-5/33> (29. maj 2013).

Winzen, Thomas (2012). National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison. *West European Politics* 35 (3): 657-672.

Christian Elmelund-Præstekær og Helle Mølgaard Svensson Negativ og personfokuseret kampagne- retorik. Partiernes kommunikation og mediernes dækning ved folketingsvalg 1994-2011

Valgkampen i 2011 skulle angiveligt være den retorisk hårdeste i mands minde. I kampen om folketingssæder og ministertaburetter skulle partier og kandidater have smidt fløjlshandskerne og ført mere negative kampagner end tidligere. Men var valgkampen historisk hård? Vi søger svaret ved hjælp af indholdsanalyser af partiernes avisannoncer, partiledernes læserbreve samt deres udtalelser i afslutningsdebatterne. Når man på denne baggrund sammenligner 2011-valget med de fem foregående, fremstår førstnævnte som det mindst negative. Hvis man derpå sammenholder partiernes kommunikation med mediernes dækning heraf, viser det sig desuden, at medierne i markant og stigende grad fremhæver partiernes negative kommunikation. Partiernes 2011-kampagner var kort sagt lige så lidt negative, som de plejer at være, men medierne har fået partierne til at fremstå mere negative.

Allerede inden folketingsvalget i 2011 blev udskrevet, var der bred enighed om, at den forestående valgkamp ville blive den mest beskidte i mands minde. I et interview med Pia Kjærsgaard opsummerede journalisten forventningerne ganske fyndigt, idet han konstaterede, at "alle kneb vil blive brugt. Valgkampen bliver ligesom en barneskjorte – kort og beskidt" (Jyllands-Posten, 4. august 2011).

Bemærkelsesværdigt var det da også, at statsministerpartiet, Venstre, forud for valgudskrivelsen anvendte et større millionbeløb på en omfattende annonce- og internetkampagne under titlen "bag facaden" (se www.venstre.dk/bagfacaden). Her stillede partiet 21 kritiske spørgsmål til oppositionens politik henvendt direkte til partilederne Helle Thorning-Schmidt og Villy Søvndal. Indholdet i kampagnen var ikke revolutionerede, men i forhold til kampagneforskningens konklusion om, at det normalt er oppositionen og ikke magthaverne, der fører mest negativ kampagne (Elmelund-Præstekær, 2010; Hansen og Pedersen, 2008; Walter, 2012), var Venstre overraskende negativ i sin retorik. Helle Thorning-Schmidt svarede hurtigt igen med et angreb, idet hun på

sit første pressemøde under valgkampen (26. august 2011) gerne ville ”sige et par ord om den valgkamp, vi går i møde (...) der vil komme flere skræmmekampanjer fra Venstre, og der vil komme flere manipulerede tal.” Skal man tro den amerikanske litteratur, kan Venstres negativitet skyldes, at partiet stod til at miste regeringsmagten. Det har nemlig vist sig, at det i særlig grad er aktører, der står til at tabe valg, der fører negativ kampagne (fx Haynes og Rhine, 1998; Skaperdas og Grofman, 1995). Denne sammenhæng kan imidlertid ikke genfindes i et flerpartisystem med koalitionsregeringer som det danske (Elmelund-Præstekær, 2010; Hansen og Pedersen, 2008).

Men blev 2011-valgkampen faktisk så beskidt og præget af negative kampanjer, som mange forventede? Det søger denne artikel svar på ved at sammenligne andelen af negative budskaber i partiernes læserbreve, avisannoncer og de to store tv-transmitterede afslutningsdebatter i 2011-kampagnen med tilsvarende materiale fra valgkampene tilbage til 1994.

Svaret er langt fra givet; dels melder ingen videnskabelige analyser af valgkampe i andre europæiske lande om øgede mængder negativ kampagne over tid (Håkansson, 1999; van Heerde-Hudson, 2011; Walter, 2012: kapitel 1), dels afsvor politikerne og partierne selv gentagne gange i forbindelse med 2011-valget den negative kampagneform. Som svar på Venstres angreb indrykkede Socialdemokraterne og SF eksempelvis en fælles annonce i de store aviser under overskriften: ”Kære Lars, her kunne vi have indrykket en stor skræmmekampagne mod Venstre, men det gjorde vi ikke”. Socialdemokraternes næstformand, Nick Hækkerup, fortalte i samme forbindelse, at han og partikammeraterne havde ”tænkt os at bruge tiden på at fortælle, hvad vi gerne vil, og ikke om alle de fejl, regeringen har lavet” (Politiken, 27. august 2011). Det er kort sagt belæg for at betvivle forestillingen om, at 2011-valget var særligt præget af negativ kampagne.

Ét er imidlertid, hvordan partierne selv kommunikerer i løbet af en valgkamp, noget andet er, hvordan medierne vælger at dække partiernes kampanjer. Det forhold, at moderne politik er medialiseret (Mazzoleni og Schulz, 1999), betyder, at vælgernes billede af den politiske debat i højere grad stammer fra medierne end fra direkte kontakt med politikere gennem eksempelvis valg-møder og gadeaktioner. Spørgsmålet om, hvorvidt 2011-valget var historisk negativt, kan derfor ikke alene afgøres ved at studere partiernes egen kommunikation. Man må også inddrage mediedækningen af valgkampen.

Eksisterende studier fra forskellige lande påviser, at medierne har en forkærlighed for de negative og konfliktfyldte historier (Hansen og Pedersen, 2008; Min, 2002; Ridout og Franz, 2008; Walter og Vliegenthart, 2010), hvorfor man kan forvente, at medie billedet af 2011-kampagnen var mere negativt end

partiernes egen kommunikation. Måske er misforholdet mellem negativitetsmængden i medier og partier endda blevet øget over tid – et spørgsmål, den eksisterende litteratur ikke har undersøgt. Vi søger svar på begge dele.

Udover at følge op på eksisterende viden, bidrager nærværende artikel til den generelle forståelse af negativ kampagne på to måder. Dels bidrager vi teoretisk ved at diskutere udviklingen i mediernes negativitetsbias over tid. Dels tilbyder vi empirisk innovation ved at måle på en sådan udvikling og – ikke mindst – ved at udvælge et datamateriale, der tillader en direkte sammenligning mellem mediernes og partiernes negativitetsfokus.

Negativ kampagne – begreb og forventninger

Demokratisk betydning af negativitet

Fænomenet negativ kampagne er dels interessant at undersøge for at kunne bidrage med et videnskabeligt perspektiv på den offentlige debat om emnet – en debat, som ofte tager udgangspunkt i mavefornemmelser, og som savner en koncis behandling af kernebegrebet (Elmelund-Præstekær og Hopmann, 2008). Dels er emnet interessant i en bredere demokratisk sammenhæng. Specielt de mulige effekter på valgdeltagelsen har været et hyppigt fokus for forskningen siden Ansolabehere og Iyengar (1995) påviste forholdsvis store demobiliserende effekter ved negative kampagner. Andre forskere har dog ikke kunnet genfinde de bemærkelsesværdige resultater, faktisk konkluderer de i stedet, at ”it appears that citizens are resilient when it comes to the effects of negative campaigning” (Brooks, 2006: 685). En række nyere studier af andre valg og budskaber finder heller ingen demokratisk dystre effekter af negative kampagner (Lau, Sigelman og Rovner, 2007). En stor, nyere undersøgelse konkluderer endda, at ”without negativity, no nation can credibly think of itself as democratic” (Geer, 2006: 10). Geer argumenterer for, at den negative retorik er en vigtig del af den demokratiske debat, fordi vælgerne derigennem kan få information, som ville være skjult, hvis partierne kun førte positive kampagner med fokus på fordelene ved dem selv og deres egen politik. Negative kampagner er derudover ”more likely to provide the kind of information with which voters can discriminate between the issue positions [...] of the candidates” (Finkel og Geer, 1998: 577), hvilket selvsagt er oplysende, men også kan gøre vælgerne mere trygge ved at vælge det ene parti frem for det andet.

Kahn og Kenny (1999) nuancerer synet på de negative kampagnebudskabers betydning for valgdeltagelsen yderligere. I en undersøgelse af amerikanske senatskampagner finder de, at vælgerne skelner mellem to typer af kritik; når negativ kampagne vedrører legitime emner, relevante personlige karakteristika og præsenteres på en passende måde, øges sandsynligheden for, at vælgerne

dukker op på valgdagen. Men når negative budskaber præsenteres på en upassende måde og omhandler irrelevante emner eller personlige karakteristika, bliver vælgerne oftere i sofaen. Lignende sondringer går igen i andre studier (fx Brooks og Geer, 2007; Clinton og Lapinski, 2004). Problemet er, at det er vanskeligt at afgøre, hvornår en kampagne er relevant eller civiliseret – og at hvad der opfattes som fair og rimeligt i én situation kan være helt uacceptabelt i en anden. Litteraturen synes at være enig om, at sondringen mellem personfokuseret og politikfokuseret negativitet er vigtig, hvorfor vi også sondrer mellem disse to former for negativitet. Når kampagneretorikken er personfokuseret, retter den sig mod personlige egenskaber ved en politiker som for eksempel ærlighed, integritet og erfaring. Politikfokuseret kampagneretorik handler derimod om politisk substans, eksempelvis et partis holdninger til arbejdsløshed eller politiske samarbejder (for en lignende tilgang, se Benoit, 1999: 17). Selvom vi ikke undersøger effekter af negativ kampagneretorik, kan denne sondring give et fingerpeg om mulige demokratiske konsekvenser af partiernes retorik og mediernes dækning heraf.

Definition af negativitet

Men hvad kendetegner i det hele taget den negative retorik? I litteraturen findes der ingen konsensus om definitionsspørgsmålet. Vi anvender Lau og Poppers' (2001: 73) parsimoniske definition, hvor negativ kampagne "only means talking about the opponent – the (deficient) nature of his or her programs, accomplishments, qualifications, associates and so on. Positive campaigning is just the opposite: talking about one's own accomplishments, qualifications, programs etc."

En klar fordel ved denne definition er, at den alene bygger på et budskabs "retning" – taler man om sig selv eller en modstander – og ikke på en mere eller mindre subjektiv vurdering af, hvorvidt et budskab er kritisk, unfair eller unødigt hårdt. Retningsdefinitionen gør det således muligt at sikre en høj reliabilitet i analysen, da man kan nøjes med at konstatere, om en kampagne nævner en modstander eller ej. Svagheden i definitionen kunne tænkes at være dens validitet; når al omtale af modstandere per definition er negativ kampagne, opstår der et problem, hvis partierne faktisk roser hinanden i løbet af valgkampen. Denne problematik aktualiseres i flerpartisystemer med tradition for koalitionsregeringer, hvor man kan forvente mindre fjendtlighed mellem partier, der enten sidder i regering sammen eller kæmper for at komme til det. Det har imidlertid vist sig, at selv danske koalitions partnere kun i ganske få tilfælde omtaler hinanden i positive vendinger (Elmelund-Præstekær, 2009). Derfor er der ikke grund til at betvivle retningsdefinitionens validitet.

Partiernes kampagneretorik

Forestillingen om, at danske valgkampe bliver mere negative, og at partiernes angrebslyst kulminerede i 2011-valget, kan kun i begrænset omfang underbygges af eksisterende empiriske studier fra andre lande. Langt de fleste analyser studerer amerikanske valg, men denne fælles referenceramme til trods er der ingen konsensus i konklusionerne. Benoit (1999: 164) påviser en stabil stigning i mængden af negativitet i tv-reklamer i forbindelse med præsidentvalg i perioden 1955-1996. Også Geer (2006: 86) finder en relativ forøgelse af negativitetens omfang i samme medie fra 1980'erne og frem – men det var efter en lang periode med stabilitet fra begyndelsen af 1960'erne. Omvendt finder Kaid og Johnston (1990), at udviklingen startede allerede i 1960'erne, men at graden af negativitet svinger fra år til år. I skarp kontrast til disse studier af tv-reklamer står et omfattende studie af partiernes retorik i de skrevne medier; hér finder forfatterne “no support for the idea that negativity in presidential races has steadily escalated since 1960” (Buell og Sigelman, 2008: 248). Faktisk var de to mest negative kampagner dem i 1976 og 2000, mens de mest positive fandt sted i 1972 og 1992.

Selvom negativ kampagne i de senere år er blevet studeret indgående i europæisk sammenhæng (Elmelund-Præstekær, 2008, 2010; Hansen og Pedersen, 2008; Schweitzer, 2012; Walter, 2012), findes der stadig meget få analyser af en mulig udvikling over tid. Og her er der ingen støtte til ideen om, at valgkampe er blevet mere negative. I det vel nok mest omfattende studie hidtil konkluderer Walter (2012: 25-26), at kampagneretorikken har været stabil i tyske, hollandske og engelske valgvideoer fra starten af 1980'erne til midten af 2000'erne. Samme konklusion når et andet studie af engelske valgmanifeste og valgvideoer, som går helt tilbage til 1964 (van Heerde-Hudson, 2011). I Sverige har studier af valgmanifeste og partiledersdebatter ledt til samme konklusion (Esaiasson og Håkansson, 2002: 172), og man taler her om den ”tidlösa valretoriken” (Håkansson, 1999: 12-17).

Således opstår der en modsætning mellem en udbredt *forestilling* om valgretorikken i Danmark, og hvad vi kan finde af empirisk *evidens* fra andre, men trods alt sammenlignelige lande. På denne baggrund formulerer vi et åbent undersøgelsesspørgsmål:

RQ: Hvordan har de danske partiers brug af negativ og personfokuseret kampagneretorik udviklet sig over tid?

Mediernes kampagnedækning

Adskillige undersøgelser viser, at vælgerne først og fremmest følger med i politik og valgkampe gennem medierne og ikke ved direkte kontakt til politikerne eller gennem partimedlemskab (Bennett og Etman, 2001; Schrøder, 2010). Vælgernes billede af en valgkamp tegnes derfor ikke blot af partiernes egne kampagner, men i høj grad også af mediernes fremstilling af partiernes kommunikation. I den forbindelse er det væsentligt at understrege, at medierne ikke dækker alle aspekter af partiernes kampagner – det er netop mediernes opgave at udvælge, forenkle, vinkle og skabe overblik i et ellers næsten uendeligt virvar af politisk kommunikation fra partierne.

Denne udvælgelsesproces er langt fra tilfældig, men finder sted på baggrund af journalistiske normer og rutiner, som gennem årene er blevet grundigt studeret i mediesociologien (Shoemaker og Reese, 1996). Herfra ved vi, at medierne favoriserer konfliktfyldte og personrelaterede historier. I deres klassiske studie af nyhedskriterier peger Galtung og Ruge (1965) på, at nyhedshistorier, der rummer negativitet og personificering, har særlig gode chancer for at ende i avisen. Negativitet har en stor nyhedsværdi, fordi den rummer konflikt mellem mindst to samfundsrelevante aktører, hvilket er et af de helt centrale nyhedskriterier. Vi forventer derfor, at medierne har et særligt blik for den negative del af partiernes kampagneretorik. På samme facon matcher personfokuset et vigtigt nyhedskriterium. Fokus på personer gør det lettere for medierne at lave nyheder, som publikum kan identificere sig med, fordi konkrete eksempler kan gøre komplekse problemstillinger mere virkelighedsnære. Samtidig giver personrelationen medierne mulighed for at knytte fotos af mennesker i forskellige situationer til deres nyhedsdækning, hvilket selvsagt er en forudsætning på tv (Keeter, 1987). Adskillige analyser fra forskellige lande har vist, at mediedækningen er blevet personificeret gennem de senere årtier (fx Johansson, 2008; van Aelst, Sheaffer og Stanyer, 2012), hvilket giver anledning til en forventning om, at medierne i høj grad interesserer sig for de personfokuserede dele af partiernes kampagneretorik.

Spørgsmål om, hvorvidt medierne på denne måde favoriserer de negative og personfokuserede budskaber, er kun sporadisk udforsket i den internationale litteratur, men de eksisterende studier understøtter forestillingen om en *negativitetsbias* i medierne; Ridout og Franz (2008: 165) viser således, at 33 pct. af avisernes dækning af amerikanske senatsvalg i 1998, 2000 og 2002 omhandlede kandidaternes kritik af hinanden, mens kun 20 pct. af kandidaternes tv-reklamer anvendte negativ retorik. På samme facon viser Walter og Vlienghart (2010: 452), at 38 pct. af artiklerne i to store aviser var personfokuserede i tiden op til det hollandske valg i 2006, mens partilederne kun talte om deres

karaktertræk i 14 pct. af deres valgdebatter. Parallelt med disse fund konkluderer en analyse af folketingsvalgkampen i 2005, at 22 pct. af de avisartikler, der rummede direkte politikercitater, var negative. Til sammenligning var blot 8 pct. af partiernes annoncer og 7 pct. deres præsentationsvideoer negative (Hansen og Pedersen, 2008).

På baggrund af de eksisterende studier kan man dog ikke entydigt konkludere, at medierne overdriver deres dækning af partikommunikationens beskidte elementer. Det skyldes, at ingen af dem kobler den partikontrollerede kommunikation direkte sammen med mediedækningen, men nøjes med at sammenligne den samlede mediedækning med bestemte partikontrollerede kommunikationskanaler. Da partiernes kampagner rummer langt flere elementer end de undersøgte i sådanne studier, kan det ikke afvises, at medierne faktisk afspejler partiernes kommunikation i de kanaler, der ikke er undersøgt. I næste afsnit præsenterer vi en løsning på dette problem, men først opstiller vi følgende hypoteser på baggrund af ovenstående diskussion:

H1a: Mediernes dækning fremhæver de negative aspekter af partiernes kampagneretorik på bekostning af de positive.

H1b: Mediernes dækning fremhæver de personfokuserede aspekter af partiernes kampagneretorik på bekostning af de politikfokuserede.

Mediernes negativitetsbias er ikke nødvendigvis konstant over tid. På baggrund af studier af andre aspekter af mediernes dækning over tid kan man forvente, at mediernes valgdækning har forandret sig – uagtet om partierne har gjort deres kampagner hårdere eller ej. En sådan udvikling vil kunne være med til at forklare, hvorfor den bredere offentlighed fornemmer, at 2011-kampagnen var den mest beskidte nogensinde, selv hvis vores analyse af partikommunikationen skulle afvise denne fornemmelse. Eftersom de hidtidige studier ikke har beskæftiget sig med netop dette spørgsmål, henter vi teoretisk inspiration i mediesociologien og kommunikationslitteraturen, som peger på specielt øget konkurrence i mediemarkedet som en faktor, der påvirker journalistikkens indhold (Esser, 1999; Hamilton, 2004). Udviklingen tvinger medierne til at sætte borgernes efterspørgsel i centrum for deres dækning – og det aktualiserer de allerede beskrevne nyhedskriterier, eftersom de hjælper den enkelte journalist med at lave nyhedsprodukter, som forbrugerne efterspørger (Shoemaker og Reese, 1996). At de negative elementer i partiernes kampagner skulle være særligt efterspurgt på markedet for journalistik kan underbygges med den veletablerede socialpsykologiske konklusion, at mennesket generelt

er mere opmærksomt på potentielle farer, tab og negative afvigelser fra status quo end mulige gevinster (Kahneman og Tversky, 1979; Lau, 1982). At dette forhold spiller en rolle for mediernes dækning har blandt andet vist sig i den økonomiske journalistik, hvor negative nyheder får klart mere spalteplads end positive (Soroka, 2006). Derudover kan det faktum, at journalister opfattelser dem selv som vagthunde over for de politiske magthavere (Skovsgaard et al., 2013), tilskynde et fokus på negativ information, som i dette perspektiv ses som et værktøj til en kritisk evaluering af regeringen.

I forhold til mediernes fokus på personlige aspekter i dækningen af det politiske er der sket en opblomstring af *soft news*-genren gennem de seneste 10-15 år. I denne genre er fokus rettet langt mere mod personerne bag politikerne end mod deres politiske budskaber (Elmelund-Præstekær, Müller og Rasmussen, 2010; Reinemann et al., 2012). Vi forventer, at de samfundsmæssige kræfter, der har affødt *soft news*-genren *også* har påvirket karakteren af den traditionelle nyhedsdækning. Vi forventer derfor, at:

H2a: Mediernes dækning i *stigende grad* fra valg til valg fremhæver de negative aspekter af partiernes kampagneretorik på bekostning af de positive.

H2b: Mediernes dækning i *stigende grad* fra valg til valg fremhæver de personfokuserede aspekter af partiernes kampagneretorik på bekostning af de politikfokuserede.

Design og datavalg

Datavalg

Studiet bygger på to relaterede datasæt; det første skal undersøge det brede forskningsspørgsmål vedrørende udviklingen i partiernes egen kommunikation, mens det andet skal teste hypoteserne vedrørende mediernes dækning af partiernes kommunikation.

Eftersom den første del af analysen omhandler *partiernes* kampagneretorik, afgrænser vi dataindsamlingen til partikontrollerede kommunikationskanaler. Danske partier fører valgkamp i et utal af kanaler, men en stor del af denne kommunikation er ikke systematisk aktiveret (fx taler og pressemeddelelser) eller anvendt af alle partier gennem flere valgkampe (fx de nye sociale medier). Derfor vælger vi tre kommunikationskanaler, som alle partier anvender, og som muliggør sammenligning over tid. Vi finder det nødvendigt at inkludere flere forskellige kommunikationskanaler, da kampagneretorikken kan variere markant fra kanal til kanal (Elmelund-Præstekær, 2010).

Det første datasæt bygger således på tre forskellige typer kampagnekommunikation, nemlig afslutningsdebatterne (på DR og TV2), partiernes annoncer samt partiernes læserbreve i de fem største aviser (*Berlingske*, *Politiken*, *Jyllands-Posten*, *Ekstra Bladet* og *B.T.*) i tre uger forud for en given valgdag. Tidsmæssigt er vi begrænset af tilgængeligheden af afslutningsdebatterne på Statens Mediearkiv, som ikke rummer materiale fra før 1994-valget. Datamaterialet kommer således til at dække de seks valgkampe i perioden 1994-2011.

I den andel del af analysen sammenligner vi partiernes kampagneretorik i afslutningsdebatterne med de politikercitater, som medierne efterfølgende har valgt at bringe i deres dækning af debatterne. Dermed er vi sikre på, at mediedækningen vedrører præcis det aspekt af partiernes egen kommunikation, som vi sammenligner mediedækningen med, og på den måde bliver vores sammenligning mere troværdig end dem, der tidligere har været gennemført. Vi begrænser analysen til de samme aviser, som er inkluderet i det første datasæt, og vi afgrænser søgningen af politikercitater fra debatterne til to dage efter debatternes afholdelse – denne afgrænsning beror på et pilotstudie, som viste, at aviserne ophører med at dække debatterne allerede efter to dage i den hektiske valgkamp.

Operationalisering af indholdsanalysen

Indsamlingen af data sker ved hjælp af kvantitativ indholdsanalyse. Vores analyseenheder er avisannoncer, læserbreve, afslutningsdebatter og de enkelte artikler i mediernes valgdækning. Vi koder hvert enkelt budskab i analyseenhederne ved at afgrænse dem semantisk. Denne tilgang er ofte anvendt i studiet af negative kampagner (Benoit, 1999; Buell og Sigelman, 2008; Geer, 2006), og her defineres et budskab som den mindst mulige meningsbærende enhed. Et budskab kan således bestå af en eller flere sætninger og afgrænses af menings-skift i teksten.

Et par eksempler illustrerer kodningen: Socialistisk Folkeparti indrykkede en annonce i *Politiken* den 21. januar 2005, som indeholdt teksten: ”Fogh har brugt 20 mia. kr. i skattelettelser. Den bedst stillede del af befolkningen har fået langt de fleste af pengene. Regningen er sendt videre til fremtidige generationer.” Her er der tale om ét budskab, da de enkelte sætninger ikke giver megen mening uafhængigt af hinanden. Et eksempel på et ganske kort budskab leverer Socialdemokraterne i en avisannonce den 25. januar 2005: ”[Vi] vil ansætte flere lærere og sikre lærerne en bedre efteruddannelse”.

Da vi koder to forskellige dimensioner i kampagneretorikken – tone og fokus – arbejder vi i udgangspunktet med fire gensidigt udelukkende kodningskategorier: I det førstnævnte eksempel er tonen negativ og fokuset rettet mod

politik, da det eksplicit er Venstres politik, der omtales af et andet parti. I det andet eksempel er tonen positiv, da Socialdemokraterne taler om deres egen politik – og igen er fokus rettet mod det politiske. I appendikset findes der eksempler på både positive og negative personfokuserede budskaber. Kampagnebudskaber er imidlertid ikke altid entydige, hvorfor vi opererer med en række blandingskategorier – i alt fem – som ligeledes er beskrevet i appendikset.

Vi inkluderer de miksede budskaber som henholdsvis negative og personfokuserede, hvilket sikrer, at vi ikke underestimerer mængden af den kampagneretorik, vi interesserer os for. Konkret slår vi kategorierne sammen, så der opstår to binære variable (se appendiks for beskrivelse af de enkelte kategorier): a) en tonevariabel, hvor budskaber kodet som 3, 4, 5, 7, 8 er negative, mens budskaber kodet som 1, 2 og 6 er positive. Det samme gælder fokusdimensionen, hvor vi samler budskaber, som fokuserer på politik (1, 4 og 5) og personer (2, 3, 6, 7 og 8) i hver deres kategori.

Vi benytter identiske kategorier i analyse af avisernes dækning af afslutningsdebatterne. I udgangspunktet identificerer vi alle direkte og indirekte politikercitater i avisartiklerne, og hvert citat kan rumme ét eller flere budskaber, jf. definitionen ovenfor. Identifikationen af de direkte citater er uproblematisk – de er tydeligt markeret i avisartiklerne – men det kan være illustrativt med et eksempel på et indirekte citat: ”Statsminister Anders Fogh Rasmussen bekendtgjorde, at han vil sætte mål for, hvor mange indvandrere, der skal være ansat i staten” (Ekstra Bladet, 8. februar 2007).

Efter endt dataopbejdelse gennemførte vi en intercoder reliabilitetstest, hvis tilfredsstillende Krippendorff’s alpha-værdier på 0,93 og 0,95 for henholdsvis den gennemsnitlige tone i hvert læserbrev og hvert parti i debatterne forsikrer os om, at man kan fæstne lid til analysens resultater.

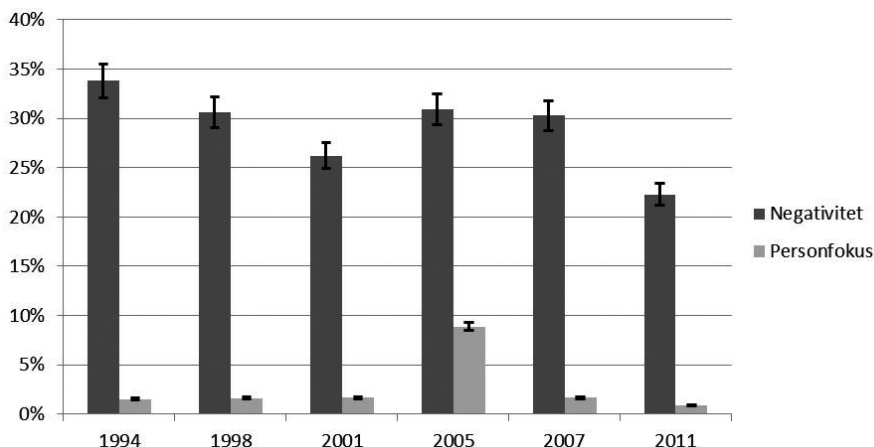
Resultater

Analysen af partiernes egen kommunikation gennem de seneste seks folketingsvalgkampe bygger på i alt 17.729 budskaber, som fordeler sig på 12 afslutningsdebatter på tv, 650 læserbreve og 1.459 avisannoncer. I figur 1 har vi delt datamaterialet op på de enkelte valgkampe, og resultaterne er interessante af flere grunde. For det første viser det sig, at den positive kampagneform er dominerende; kun mellem 22 og 34 pct. af budskaberne er negative – og det til trods, at de blandede budskaber er talt med som negative. Den gennemsnitlige andel af negative budskaber på tværs af alle valg er 29 pct.

Dernæst er det væsentligt at bemærke den meget lave andel af personfokuserede budskaber. Gennem hele perioden har andelen ligget på 2 pct., med 2005 kampagne som den eneste undtagelse – en undtagelse, der trækker det

samlede gennemsnit op på 3 pct. At 2005-kampagnen skiller sig så markant ud fra de øvrige skyldes blandt andet, at venstrekandidater skrev læserbreve som reaktion på De Radikales angreb på Bertel Haarder og hans linje i udlændingepolitikken. Da Venstre opfattede angrebene som en personlig hetz, gjorde man noget ud af at skyde tilbag på enkeltpersoner hos De Radikale.

Figur 1: Andelen af henholdsvis negative og personfokuserede kampagnebudskaber, 1994-2011



Note: N(1994) = 2.645, N(1998) = 3.083, N(2001) = 2.644, N(2005) = 3.245, N(2007) = 2.308, N(2011) = 3.804. Fejllinjerne viser for hver af de to serier et konfidensinterval for de rapporterede værdier (95-procentsniveau).

Ser vi på udviklingen over de knap to årtiers valgkamp, kan vi for det første konstatere, at partiernes kampagnekommunikation ikke er blevet personificeret – niveauet ligger som nævnt konstant meget lavt. Dernæst må vi aflive myten om, at valgkampagner bliver mere og mere negative, og i særdeleshed at 2011-valgkampen blev den mest negative i mands minde. Faktisk forholder det sig stik modsat: 2011-kampagnen var med dens 22 pct. negative budskaber den mindst negative i perioden. En ANOVA med Bonferroni-korrigerede post hoc-tests viser, at denne kampagne rummede signifikant *færre* negative budskaber end hver af de fem foregående (højeste p = 0,008). Samtidig var 1994-kampagnen den mest negative (34 pct.). Dog er kun forskellene mellem 1994-kampagnen og kampagnerne i 2001 og 2011 statistisk signifikante (ANOVA, Bonferroni-korrigerede post hoc-tests, højeste p < 0,001). Dette indikerer, at hvis man skal tale om en udvikling over tid i de danske partiers

kampagneretorik set under et, så er den blevet *mindre* og ikke mere negativ. Sikkert er det i hvert fald, at den seneste kampagne var historisk positiv.

Resultatet er ganske overraskende set i forhold til den offentlige debat om emnet forud for valget i 2011. Vi har derfor undersøgt, om politikerne primært anpriser dem selv eller kaster mudder efter deres modstandere i de forholdsvis få tilfælde, hvor kampagnen er personfokuseret. 4 pct. af de negative budskaber er personfokuserede, mens det er tilfældet for godt 2 pct. af de positive. Dette resultat står i skarp kontrast til situationen i USA, som der ofte henvises til i den offentlige debat. Geer (2006: 68) viser, at hele 27 pct. af alle negative tv-reklamer i præsidentvalgene i perioden 1960-2000 var personfokuserede. Eftersom det særligt er den personfokuserede negativitet, der kan have demokratisk uønskede effekter, er det væsentligt at holde fast i, at de 4 pct. af de danske negative budskaber udgør blot omkring 1 pct. af det samlede antal budskaber. Der er således ingen grund til at tro, at de i litteraturen omtalte effekter spiller nogen rolle i dansk sammenhæng.

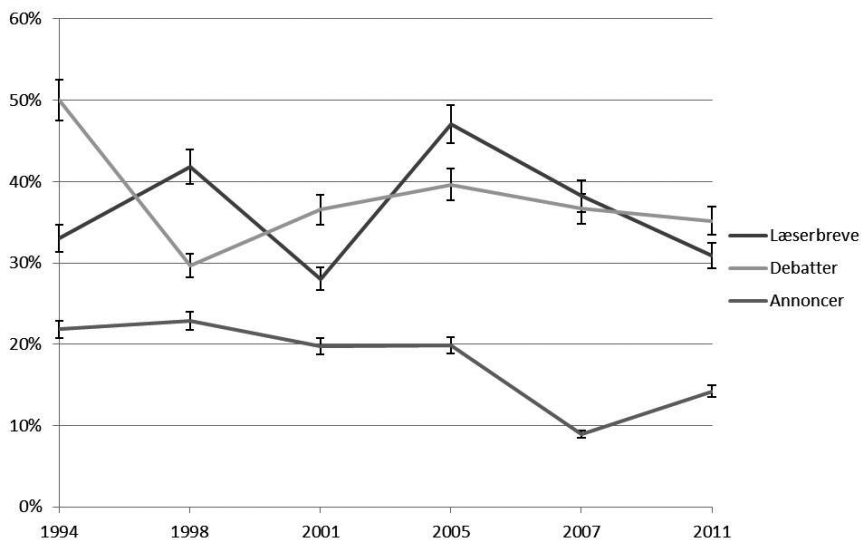
Vi har også delt materialet op på de tre kommunikationskanaler (se figur 2). I den forbindelse er det interessant, at der generelt er signifikant færre negative budskaber i partiernes avisannoncer, end der er i deres læserbreve og i deres udsagn i de afsluttende tv-debatter (ANOVA, Bonferroni-korrigerede post hoc-tests, $p < 0,001$ i begge sammenligninger). I praksis vil det formentlig være vanskeligt fuldstændigt at undgå påvirkning fra en eller flere af kanalerne. Den væsentligste pointe er derfor, at netop annoncerne er mindst negative – det er jo her, partiernes bevidste kampagnestrategi slår mest tydeligt igennem. Hvor læserbreve skal gennem en udvælgelsesproces, og hvor en ordstyrer kan afbryde og flytte fokus i en debat, så bestemmer partierne helt og holdent selv, hvad der skal stå i deres dyrekøbte annoncer. Det tyder på, at mediepåvirkningen eller -tilpasningen er med til at øge partiernes negativitet, hvilket ligger fint i forlængelse af de generelle analyser ovenfor.

På denne baggrund kan vi opsummere svaret på undersøgelsesspørgsmålet: De danske partiers kampagnekommunikation er ikke blevet mere negative siden 1994. Samtidig synes andelen af personfokuseret kampagneretorik at være fastfrosset på et meget lavt niveau.

Vi vender os nu mod analysens anden del, som sammenholder partiernes negativitet og mediernes dækning heraf. De fem aviser bragte samlet set 373 direkte eller indirekte politikercitater fra afslutningsdebatterne over hele perioden og blandt disse var 57 pct. negative og 23 pct. var personfokuserede. Da politikerne kun fremkom med 38 pct. negative budskaber og 3 pct. personfokuserede budskaber under afslutningsdebatterne, kan vi konkludere, at medierne har en klar forkærlighed for netop disse to typer kampagneretorik (for-

skellene i de to sæt af gennemsnit er signifikante, $p < 0,0001$). Vi har dermed fundet empirisk støtte til H1a og H1b, som hævdede, at mediernes dækning fremhæver de negative og de personfokuserede aspekter af partiernes kampagneretorik på bekostning af de positive og de politikfokuserede elementer.

Figur 2: Andelen af negative kampagnebudskaber, fordelt på kommunikationskanaler, 1994-2011



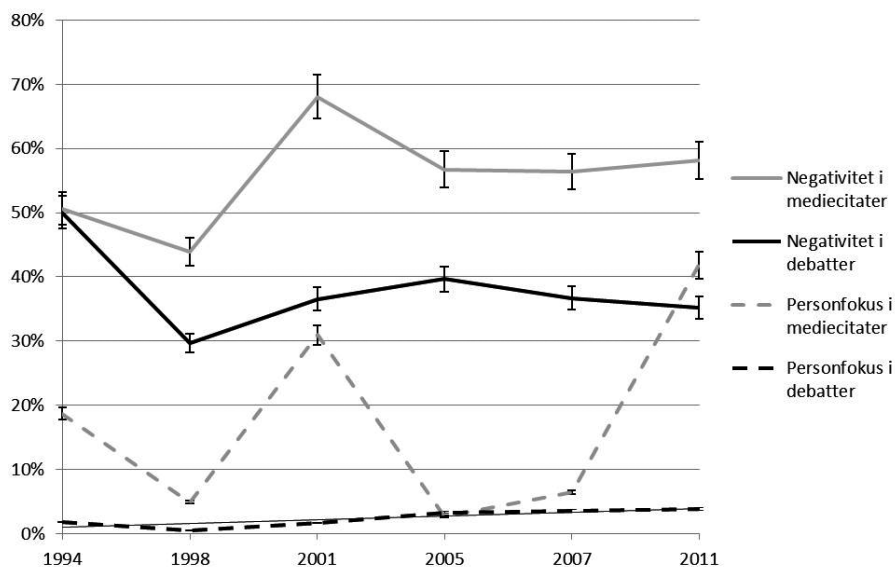
Note: $N(\text{læserbreve}) = 1.853$, $N(\text{debatter}) = 1.714$, $N(\text{annoncer}) = 1.514$. Fejllinjerne viser for hver af de tre serier et konfidensinterval for de rapporterede værdier (95-procentsniveau).

Hvis man som vælger har læst avisernes *dækning* af afslutningsdebatterne, vil man altså med stor sandsynlighed få den opfattelse, at politikerne er syv gange mere personfokuserede og en halv gang mere negative, end hvis man alene havde set debatterne i tv. Det er en ganske markant forskel, som utvivlsomt kan være med til at forklare, hvorfor offentligheden opfatter negativitet og personfokus som langt mere fremtrædende, end partierne kan stilles til regnskab for.

Men hvordan ser det ud over tid? I figur 3 har vi delt materialet op på de enkelte valgår, og det viser sig, at forskellen mellem partiernes retorik i debatterne og det udpluk af retorikken, aviserne vælger at præsentere læserne for, er blevet større og større (se ikke-stiplede linjer). I 1994 var negativitetsniveauet ens i mediedækningen af debatterne og i debatterne: Halvdelen af budskaberne i afslutningsdebatterne var negative, hvilket også var tilfældet i de i medierne citerede budskaber. Siden da er negativitetsandelen blevet mindre i afslutnings-

debatterne og større i mediedækningen; i 2011 var forskellen oppe på 23 pct. point (henholdsvis 35 og 58 pct., signifikant $p = 0,002$). Vi finder således empirisk støtte til H2a, der forudsagde, at medierne i stigende grad fremhæver politikernes negative budskaber fra valg til valg.

Figur 3: Andelen af negative og personfokuserede budskaber i afslutningsdebatte og citerede budskaber fra debatterne i de fem største aviser, 1994-2011



Note: N(negative budskaber citeret i medierne) = 212, N(negative budskaber i debatterne) = 1.714, N(personfokuserede budskaber citeret i medierne) = 70, N(personfokuserede budskaber i debatterne) = 115. Fejllinjerne viser for hver af de fire serier et konfidensinterval for de rapporterede værdier (95-procentsniveau).

Hvor mediernes gennemsnitlige overrepræsentation af personfokuserede budskaber er ganske klar, bliver billedet mere nuanceret, når man følger udviklingen over tid. Det fremgår således af figur 3 (de stiplede linjer), at medierne i 1994, 2001 og særligt i 2011 (hvor Lars Løkke Rasmussens kræftsyge far blev inddraget i debatten) valgte at gengive en usædvanlig stor andel af de personfokuserede budskaber fra afslutningsdebatterne. I de andre år er der ikke tegn på nogen markant medieforstærkning af fokuset på personer, hvorfor vi ikke kan spore nogen entydig tendens mod større forskel mellem debatterne som helhed og mediernes udpluk herfra. Samlet set finder vi altså ikke empirisk opbakning til H2b, der forudsagde, at medierne i stigende grad fremhæver politikernes

personfokuserede budskaber fra valg til valg. Det skal dog understreges, at personfokusanalysen bygger på et lille antal observationer, og at resultaterne derfor er følsomme over for selv små ændringer. Det er derfor ikke muligt at drage nogen endelig konklusion i forhold til udviklingen i personfokus på baggrund af det foreliggende materiale.

Konklusion

Det står klart, at kampagneretorikken i 2011-valget hverken var mere negativ eller mere personfokuseret, end den var ved tidligere valg. Faktisk viser det sig, at politikernes budskaber gennemsnitligt var *mindre* negative end ved samtlige foregående valg siden midten af 1990'erne. Det undrer, når man tager den omfattende offentlige debat om emnet forud for valget i betragtning.

En forklaring kan være, at politikerne netop derfor begrænsede brugen af negative kampagner; mediernes store fokus på ”skræmmekampagner” kunne tænkes at dæmpe partiernes angrebslyst af frygt for at blive hængt ud som ukonstruktive og mudderkastende. Hvorvidt denne forklaring holder vand, lader sig ikke afgøre på baggrund af det foreliggende materiale.

Det gør derimod en anden forklaring på forskellen mellem resultatet af vores analyse og den offentlige opfattelse af den negative kampagneretoriks udbredelse – nemlig tilstedeværelsen af en negativitetsbias i mediernes dækning af valgkampe. Vi har sammenlignet andelen af negative budskaber i partiernes kampagner med andelen af negative budskaber, som medierne fremhæver, når de dækker partiernes kampagner. Resultatet er ganske interessant, idet medierne siden 1994-valget i stigende grad har forstærket politikernes negativitet. Vores påvisning af en sådan negativitetsbias er i overensstemmelse med tidligere danske og internationale studier. Som noget nyt tilvejebringer vi imidlertid direkte bevis på mediernes negativitetsbias ved at sammenligne andelen af negative budskaber i afslutningsdebatter med andelen af negative budskaber i de citater, som medierne vælger at bringe fra disse debatter. Vi går ligeledes et skridt længere end de eksisterende studier ved at studere den tidlige udvikling i mediernes negativitetsbias – og vi når den ganske interessante konklusion, at hvor medierne ikke forstærkede partiernes negativitet i 1994, så doblede medierne næsten negativiteten op ved det seneste valg (i 2011). Hvis man overværede afslutningsdebatterne i deres fulde længde på tv, ville man have oplevet, at omtrent en tredjedel af politikernebudskaber var negative – fulgte man derimod avisernes dækning af debatterne, ville man have oplevet, at næsten to tredjedele af politikernes budskaber var negative. Det er derfor sandsynligt, at den almene forestilling om, at politik bliver hårdere og hårdere i vidt omfang skyldes mediernes *dækning* af det politiske.

Vores studie giver indsigt i danske valgkampe og danner et solidt empirisk grundlag for at diskutere den politiske kommunikation i specielt 2011-valget. Derudover bidrager vores studie til den almene forståelse af negativitetsbegrebet. For det første må fremtidige effektstudier i dansk og europæisk sammenhæng tage højde for, at vælgerne ikke alene påvirkes direkte af negative budskaber i partiernes kommunikation. De påvirkes i høj grad også af de elementer af partiernes kampagner, som medierne vælger at viderefremme – hvilket altså øger vælgerens eksponering for negative budskaber. En analyse, der kun tager højde for partiernes direkte kommunikation, vil således efter alt at dømme underdrive den mulige effekt af negative kampagner. Eftersom mange europæiske lande har forbud mod politiske tv-reklamer (Holtz-Bacha og Kaid, 2006), er dette problem formentlig større i Europa end i USA, hvor kandidaterne gennem sådanne reklamer kan føre kampagne uden om medierne. Samtidig spiller de sociale medier – som også tillader de politiske aktører at kommunikere med vælgerne uden om massemedierne – en større rolle i USA end i Europa, fordi man primært kan anvende disse medier til at mobilisere egne tilhængere (Nielsen, 2012). Og det er i høj grad dét, amerikanske valg vindes på grundet den lave valgdeltagelse.

For det andet kalder fundet af en stadig stigende negativitetsbias i medierne på både empiriske og normative analyser af mediernes dækning af det politiske. Hvor spørgsmålet om en mulig forfordeling af bestemte politiske og ideologiske positioner i medierne har fyldt meget i både den offentlige og den akademiske debat (Albæk, Hopmann og de Vreese, 2010), har andre strukturelle skævheder som eksempelvis mediernes negativitetsbias ikke tiltrukket sig opmærksomhed. Empirisk viser vores studie, at en sådan skævhed findes i et traditionelt massemedium, nemlig de landsdækkende aviser. Yderligere studier er nødvendige for at afdække situationen i eksempelvis radio-, tv- og internetnyheder. Ikke mindst vil det være relevant at undersøge nye medier og nyhedsgenrer, hvor tonen, men måske specielt fokuset kan være anderledes end i traditionelle kommunikationskanaler (jf. Elmelund-Præstekær, Müller og Rasmussen, 2010).

På den normative side bør fremtidige studier interessere sig for, om det er et demokratisk problem, at der eksisterer strukturelle skævheder i mediernes dækning af den politiske retorik. At dømme efter resultaterne af vores analyse, er det ikke nødvendigvis tilfældet, eftersom medierne ikke systematisk fremhæver den personfokuserede negativitet. Faktisk kan man med afsæt i den amerikanske debat om effekten af negativ kampagneretorik hævde, at relevant, civiliseret og politikorienteret negativitet kan have en positiv indvirkning på vælgerens viden, motivation og deltagelse. Hvorvidt mediernes negativitetsbias

ligeftrem gavner demokratiet, kan vi ikke endeligt afgøre – det forudsætter indholdsanalyser af hele mediebilledet som foreslået ovenfor koblet til survey- eller registeranalyser af vælgerne og deres adfærd.

Samlet set har vores analyse besvaret et aktuelt spørgsmål i den danske samfundsdebat og konkluderet, at 2011-valget ikke blev det hidtil mest negative. Tværtimod. Studiet har desuden bredere implikationer for den fremtidige forskning, også uden for landets grænser. Vi har sat fokus på mediernes negativitetsbias, som hidtil har været et forholdsvis ubeskrevet aspekt i negativitetslitteraturen. Givet vores identifikation af en stigende negativitetsbias i medierne står det klart, at fremtidige studier af negativitetens omfang og demokratiske konsekvenser ikke kan nøjes med at forholde sig til partiernes egen kommunikation. Det bliver stadig vigtigere at inddrage også mediernes dækning af partiernes kampagner i bestræbelserne på at analysere både omfang og effekter af negative kampagner i moderne mediatiserede demokratier.

Litteratur

- Albæk, Erik, David N. Hopmann og Claes de Vreese (2010). *Kunsten at holde balancen: Dækningen af folketingsvalgkampe i tv-nyhederne på DR1 og TV2 1994-2007*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ansolabehere, Stephen og Shanto Iyengar (1995). *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*. New York: The Free Press.
- Bennett, W. Lance og Robert M. Etman (2001). Mediated Politics: An Introduction, i W. Lance Bennett og Robert M. Etman (red.), *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benoit, William L. (1999). *Seeing Spots: A Functional Analysis of Presidential Television Advertisements, 1952-1996*. Westport: Greenwood Press.
- Brooks, Deborah J. (2006). The Resilient Voter: Moving Towards Closure in the Debate over Negative Campaigning and Turnout. *The Journal of Politics* 68 (3): 684-696.
- Brooks, Deborah J. og John G. Geer (2007). Beyond Negativity: The Effects of Incivility on the Electorate. *American Journal of Political Science* 51 (1): 1-16.
- Buell, Emmett H. og Lee Sigelman (2008). *Attack Politics: Negativity in Presidential Campaigns since 1960*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Clinton, Joshua og John Lapinski (2004). "Targeted" Advertising and Voter Turnout: An Experimental Study of the 2000 Presidential Election. *The Journal of Politics* 66 (1): 69-96.
- Elmelund-Præstekær, Christian (2008). Negative Campaigning in a Multiparty System. *Representation* 44 (1): 27-39.

- Elmelund-Præstekær, Christian (2009). Folketingsvalg og blokretorik: Negative kampanjer og partikonkurrence 1994-2007. *Tidsskriftet Politik* 12 (2): 42-55.
- Elmelund-Præstekær, Christian (2010). Beyond American Negativity: Toward a General Understanding of the Determinants of Negative Campaigning. *European Political Science Review* 2 (1): 137-156.
- Elmelund-Præstekær, C. og David N. Hopmann (2008). *Teflon og Bullshit? Ti myter om politik, journalistik og valgkampe*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Elmelund-Præstekær, Christian, Louise Müller og Louise Nowak Rasmussen (2010). Soft news i 2007-valgkampen: Balanceret, men ukritisk snak om mennesker i politik. *Journalistica* 2010 (1): 88-139.
- Esaiasson, Peter og Nicklas Håkansson (2002). *Besked ikväll! Valprogrammen i svensk radio och tv*. Värnamo: Fälth & Hässler.
- Esser, Frank (1999). "Tabloidization" of News – A Comparative Analysis of Anglo-American and German Press Journalism. *European Journal of Communication* 14 (3): 291-324.
- Finkel, Steven og John Geer (1998). Spot Check: Casting Doubt on the Demobilizing Effect of Attack Advertising. *American Journal of Political Science* 42 (2): 573-595.
- Galtung, Johan og Mari Ruge (1965). The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers. *Journal of Peace Research* 2 (1): 64-90.
- Geer, John (2006). *In Defence of Negativity: Attack Ads in Presidential Campaigns*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hamilton, James T. (2004). *All the News That's Fit to Sell – How the Market Transforms Information into News*. Princeton: Princeton University Press.
- Hansen, Kasper M. og Rasmus T. Pedersen (2008). Negative Campaigning in a Multiparty System. *Scandinavian Political Studies* 31 (4): 408-427.
- Haynes, Audrey og Staci Rhine (1998). Attack Politics in Presidential Nomination Campaigns: An Examination of the Frequency and Determinants of Intermediated Negative Messages Against Opponents. *Political Research Quarterly* 51 (3): 691-721.
- Holtz-Bacha, Christina og Linda Kaid (2006). Political Advertising in International Comparison, pp. 3-14 i Linda Kaid og Christina Holtz-Bacha (red.), *The Sage Handbook of Political Advertising*. London: Sage Publi.
- Håkansson, Nicklas (1999). *Valretorik. Om politiskt språk i partipropagandan*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen Göteborgs universitet.
- Johansson, Bengt (2008). Popularized Election Coverage? News Coverage of Swedish Parliamentary Elections 1979-2006, i Jesper Strömbäck, Toril Aalberg og Mark Ørsten (red.), *Communicating Politics: Political Communication in the Nordic Countries*. Gothenburg: Nordicom.

- Kahn, Kim F. og Patrick Kenney (1999). *The Spectacle of U.S. Senate Campaigns*. Princeton: Princeton University Press.
- Kahneman, Daniel og Amos Tversky (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica* 47 (2): 263-291.
- Kaid, Lynda L. og Anne Johnston (1990). Negative versus Positive Television Advertising in U.S. Presidential Campaigns, 1960-1988. *Journal of Communication* 41 (3): 53-64.
- Keeter, Scott (1987). The Illusion of Intimacy: Television and the Role of Candidate Personal Qualities in Voter Choice. *Public Opinion Quarterly* 51 (3): 344-658.
- Lau, Richard (1982). Negativity in Political Perception. *Political Behavior* 4 (4): 353-377.
- Lau, Richard og Gerald Pomper (2001). Negative Campaigning by US Senate Candidates. *Party Politics* 7 (1): 69-87.
- Lau, Richard, Lee Sigelman og Ivy Brown Rovner (2007). The Effects of Negative Political Advertisements: A Meta-Analytic Reassessment. *The Journal of Politics* 69 (4): 1176-1209.
- Mazzoleni, Gianpietro og Winfried Schulz (1999). "Mediatization" of Politics: A Challenge for Democracy? *Political Communication* 16 (3): 247-261.
- Min, Young (2002). Intertwining of Campaign News and Advertising: The Content and Electoral Effects of Newspaper Ad Watches. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 79 (4): 927-944.
- Nielsen, Rasmus K. (2012). *Ground Wars: Personalized Communication in Political Campaigns*. Princeton: Princeton University Press.
- Reinemann, Carsten, James Stanyer, Sebastian Scherr og Guido Legnante (2012). Hard and Soft News: A Review of Concepts, Operationalizations and Key Findings. *Journalism* 13 (2): 221-239.
- Ridout, Travis N. og Michael Franz (2008). Evaluating Measures of Campaign Tone. *Political Communication* 25 (2): 158-179.
- Schrøder, Kim C. (2010). Danskernes brug af nyhedsmedier: et nyt landkort - En pejling af danskernes navigation i nyhedsuniverset. *Journalistica* 2010 (1): 8-37.
- Schweitzer, Eva J. (2012). Normalization 2.0: A Longitudinal Analysis of German Online Campaigns in the National Elections 2002-9. *European Journal of Communication* 26 (4): 310-327.
- Shoemaker, Pamela og Stephen Reese (1996). *Mediating the Message - Theories of Influences on Mass Media Content*. New York: Longman.
- Skaperdas, Stergios og Bernard Grofman (1995). Modelling Negative Campaigning. *American Political Science Review* 89 (1): 49-61.

- Skovsgaard, Morten, Erik Albæk, Peter Bro og Claes de Vreese (2013). A Reality Check: How Journalists' Role Perceptions Impact their Implementation of the Objectivity Norm. *Journalism* 14 (1): 22-42.
- Soroka, Stuart (2006). Good News and Bad News: Assymetric Responses to Economic Information. *Journal of Politics* 68 (2): 372-385.
- van Aelst, Peter, Tamir Sheafer og James Stanyer (2012). The Personalization of Mediated Political Communication: A Review of Concepts, Operationalizations and Key Findings. *Journalism* 13 (2): 203-220.
- van Heerde-Hudson, Jennifer (2011). The Americanization of British Party Advertising? Negativity in Party Election Broadcasts, 1964-2005. *British Politics* 6 (1): 52-77.
- Walter, Annemarie S. (2012). *Negative Campaigning in Western Europe: Beyond the Vote-Seeking Perspective*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Walter, Annemarie S. og Rens Vliegthart (2010). Negative Campaigning across Different Communication Channels: Different Ball Games? *International Journal of Press/Politics* 15 (4): 441-461.

Appendiks – kodningskategorier og empiriske eksempler

1) *Positiv, politik*: ”Vi vil have en kollektiv trafik i topklasse, der kan motivere folk til at tage bus og tog, men vi vil ikke tvinge danskerne” (Per Stig Møller, Berlingske, 11. september 2011). Her gør Per Stig Møller det klart, hvilken politik Konservative går ind for.

2) *Positiv, person*: ”Jeg blev optaget af social retfærdighed – derfor blev jeg socialist” (Villy Søvndal, TV2’s afslutningsdebat, 2011). Her kaster Villy Søvndal opmærksomhed på sine egne personlige værdier i form af social retfærdighed.

3) *Negativ, person*: ”Bliver han [Villy Søvndal] udenrigsminister vil de andre lande hurtigt holde op med at lytte til ham, når de opdager, at han ikke kan styre sine polemiske fantasier” (Per Stig Møller, Berlingske, 13. september 2011). Her taler Per Stig Møller om en anden kandidat, og omtalen retter sig mod denne anden kandidats evne til at styre sin fantasi.

4) *Negativ, politik*: ”S-SF vil rundt om København bygge en Berlinmur, som skal stå klar i 2014. Herefter vil det koste en almindelig pendler cirka 11.000 kr. ekstra om året at passe sit arbejde i byen” (Anders Samuelson, avisannonce, 2011). Her retter Anders Samuelson åbenlyst sin opmærksomhed mod andre partier, og hans omtale af disse partier omhandler tydeligvis et af deres politiske forslag.

5) *Ej entydig tone, politik*: ”Så er der orlovsordningerne, hvor vi ikke vil være med til krav om genbesættelse, som også er fremført af V og K” (Kristeligt Folkepartis præsentationsprogram fra 1994). Partiet fortæller, hvad dets egen holdning til orlovsordningerne er, samtidig med at Venstres og De Konservatives holdning til samme sag kritiseres. Budskabet kan imidlertid ikke deles op i en positiv og negativ del, eftersom ingen af dem giver selvstændig mening.

6) *Positiv, ej entydigt fokus*: ”I en meget afslappet samtale med en af bladets medarbejdere forsøgte jeg, så godt jeg kunne, at fortælle, hvorfor jeg ikke havde opgivet troen på en S-fremgang ved valget trods deprimerende meningsmålinger og hvad jeg mente, vi yderligere kunne gøre for at komme ud til vigtige, men endnu ikke afklarede vælgere” (Svend Auken, Jyllands-Posten, 1. februar 2005). Her taler Svend Auken om sig selv og sit parti, men det fremgår ikke klart, om han taler om sin egen ukuelighed eller om partiets strategi.

7) *Ej entydig tone, personer*: ”Politik handler ikke kun om at lave kontrakter og være i konstant overensstemmelse med meningsmålingerne. Det handler også om mod og lederskab. Mod til at fremlægge en vision for vælgerne. Og lederskab til at gennemføre den” (Naser Khader, Berlingske Tidende, 19. januar 2005). Her fremhæver Naser Khader fra De Radikale sit eget mod og sit partis

vilje til lederskab, og det handler ikke om konkret politisk indhold. Samtidig ligger der en slet skjult reference til den siddende borgerlige regering, som dybest set hænges ud som populist.

8) *Negativ, ej entydigt fokus*: ”Nu ved jeg jo nok bedst selv, hvad jeg ved, og jeg kender også lidt til samfundet Villy Søvndal – det er jo ikke kun dig, der gør det” (Pia Kjærsgaard, DR’s afslutningsdebat, 2011). Pia Kjærsgaard taler om sin modstander, Villy Søvndal, men det er uklart, om hun henviser til hans politiske synspunkter eller til hans personlighed.

9) *Restkategori*: ”Globaliseringen er ikke ny. Fra mit kontor har jeg f.eks. udsigt til det smukke Eigtveds Pakhus, som blev opført i midten af 1700-tallet for at understøtte den blomstrende handel med udlandet” (Per Stig Møller, Jyllands-Posten, 21. januar 2005). Her opridser Per Stig Møller historiske forhold, som nok indgår i læserbrev om hans holdning til globalisering og vækst, men som ikke siger noget om hverken hans eller andres politiske standpunkt eller karakter. Denne type budskaber ekskluderes fra analyserne.

Anmeldelse

Carsten Strøby Jensen, *Industrial Relations in Denmark. From conflict-based consensus to consensus-based conflict*. København: DJØF Forlag, 2012, 233 s., 400 kr..

Den danske model er hot for tiden; ikke mindst fordi det diskuteres, om vi har den endnu, eller i hvor stort omfang vi har den. Der er vel knap enighed om den præcise definition på den danske model, men CSJ definerer den ved følgende: 1) høj organisationsgrad, 2) stærk central-decentral koordination, 3) aftalebaseret system, 4) konsensusorienteret og 5) fleksible regler for ansættelse og fyring kombineret med et vist niveau af lønkomensation ved arbejdsløshed. Det vender vi tilbage til.

Bogen er en avanceret, bred introduktion til det danske arbejdsmarked og til dansk arbejdsmarkedspolitik, til industrial relations, som er den engelske betegnelse. Det indebærer, at vi kommer det meste af paletten rundt, og at vi på baggrund af forfatterens mangeårige kendskab til det danske arbejdsmarked introduceres til nogle af arbejdsmarkedets seneste udviklingstræk. Den er tillige spækket med et righoldigt empirisk materiale. Bogen er ikke præget af et bestemt teoretisk perspektiv; tværtimod introduceres der til en række teorier, som der i mere eller mindre omfang trækkes på i de efterfølgende kapitler. Når vi nu var i gang, kunne denne anmelder have tænkt sig et afsnit om den i hvert fald i amerikanske studier udbredte varieties of capitalism-litteratur. Ikke mindst fordi bogen trods det danske fokus har en række observationer af forholdene i andre lande.

Mest spændende er forfatterens tolkninger af nogle af de nyere udviklingstræk ved det danske arbejdsmarkedssystem. Danmark har som bekendt en særdeles høj organisationsgrad på arbejdsmarkedet, om end den har været vigende – især med LO-flagskibets tab af næsten 25 pct. af medlemmerne over en tiårs periode. Det er selvfølgelig en alvorlig sag, men ifølge CSJ er fagforeningerne ved at få en ny rolle: Som en konsekvens af decentraliseringen af reguleringen af løn- og arbejdsvilkårene spiller fagforeningerne en aktiv rolle for virksomhederne, fordi de i stigende grad inddrages i overvejelser om og tager ansvar for virksomhedernes langsigtede interesser. Det er en spændende udvikling, som dokumenteres gennem primært surveyundersøgelser. Det er lidt uklart, om det kun gælder den private sektor, eller om det også gælder den offentlige. I så fald deles synspunktet næppe af KL, der i forbindelse med skolelockouten i foråret 2013 ikke just efterspurgte mere involvering fra Danmarks

Lærforening. Også arbejdsgiverne er blevet mere aktive i arbejdsmarkeds-systemet, specielt i relation til ønsket om mere fleksible regler for arbejdstid og lønfastsættelse. Man bør altså kigge mere i bunden af arbejdsmarkedssystemet – på virksomhederne og de offentlige arbejdspladser – end i toppen, hvis man vil se, hvor det sner.

Selv om det danske arbejdsmarked er karakteriseret ved en høj grad af selv-regulering, spiller staten naturligvis en betydelig rolle. Den finansierer langt størstedelen af arbejdsmarkedsforanstaltningerne – også efterlønnen, selv om den betegnes som en forsikringsordning – og Danmark ligger komparativt set højt, hvad angår statslig finansiering. Staten spiller også en vigtig rolle, fordi den er en slags garant for systemets opretholdelse. Når arbejdsmarkedet går i hårdknude, har staten mulighed for at gribe ind, hvilket jo sker med ujævne mellemrund og altid under stor bevågenhed. Påstanden er, at staten også er blevet mere aktiv for at fremme dagsordener, som arbejdsmarkedet har svært ved at håndtere helt selv, eller som ikke knytter sig snævert til overenskomsterne. Pensionsområdet er et eksempel på det første, hvilket har bidraget til, at Danmark har et sundt pensionssystem. Integration af flygtninge og indvandrere er et eksempel på det sidste, hvor succesen har været noget mere begrænset.

EU har været og er en udfordring for det danske arbejdsmarked, fordi det bringer nye aktører og nye måder at regulere tingene på. Også her har det danske system vist sig ganske fleksibelt i sine responser og i tilpasningen til disse nye vilkår, men den største udfordring er måske den mere anonymiserede globalisering, der vil udsætte danske virksomheder for en stærk og ubønhørlig konkurrence. Overlever det danske arbejdsmarkedssystem de næste 50 år, vil det være, fordi nogle af de kræfter slippes løs, som der er peget på ovenfor, hvor fagforeningerne i højere grad tager et medansvar for virksomhedernes udvikling og konkurrenceevne.

Bogens credo er – som det fremgår af undertitlen – at beskrive og forklare skiftet fra conflict-based consensus til consensus-based conflict. Førstnævnte forstås som den form for konsensus, som blev skabt med Septemberforliget 1899. Det var en institution til håndtering af klassekampens stærke og modstridende interesser. Arbejderne accepterede arbejdsgivernes ledelsesret, og arbejdsgiverne accepterede organisations- og strejkeretten. Carsten Strøby Jensens påstand er, at denne konfliktbaserede konsensus er erstattet af en konsensusbaseret konflikt: Samfundet er i stadig svagere grad præget af klassekonflikter, mens andre konflikter er mere betydende. Selv om det institutionelle setup i den danske model er forbavsende velbevaret, er der tale om en radikal forandring (s. 205): Der er ikke længere tale om fundamentale klassekonflikter

men om fordelingskonflikter, som knytter sig til de langt mindre kontroversielle forhold som løn, arbejdstid mv. Parterne er enige om det fundamentale.

CSJ har givetvis ret i denne påstand, når vi ser på en stor del af især det private arbejdsmarked. Anmelderen har dog to reservationer over for påstanden om den konsensusbaserede konflikt: Den ene er den del af arbejdsmarkedet, hvor lønnen er lav, og arbejdsforholdene dårlige. Den slags lommer har der altid været på arbejdsmarkedet, men det forekommer, at der bliver flere og flere af dem. Det er arbejdsmarkedet for indvandrere, unge og dårligt uddannede, hvor lønkonkurrencen er hård, og hvor arbejdsgiverne ikke accepterer overenskomster mv. Den anden reservation gælder den offentlige sektor. Ganske vist giver det ikke så meget mening at tale om klasse modsætninger, men vi har for nyligt set ganske stærke modsætninger på det offentlige arbejdsmarked. Lærerlockouten i 2013 forekommer ikke at være et udtryk for konsensusbaseret konflikt. Lægekonflikten i samme forår er ganske vist ikke nogen klassisk arbejdsmarkedskonflikt – fordi der ikke er tale om et arbejdsgiverforhold mellem regioner og lægerne – men visse paralleller til arbejdsmarkedet er der dog. Heller ikke denne konflikt synes særligt konsensusbaseret. Begge eksempler er senere end bogen, så CSJ skal ikke stå til ansvar for dem. De er dog alligevel tankevækkende.

Peter Munk Christiansen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Abstracts

Mads Dagnis Jensen and Peter Nedergaard

The Danish EU Presidency in 2012 – did it leave lasting imprints on the central administration?

Did the Danish EU Presidency leave marks on the central administration through a kind of "accelerated Europeanization"? The Danish EU Presidency in Spring 2012 followed considerable preparation. The organizational, temporal, diplomatic and professional challenges addressed by the Presidency far outweigh the challenges handled under normal circumstances. These intense and extensive organizational processes have not previously been studied in the literature on the EU Presidency. This article considers the question of "accelerated Europeanization" based on three theses of perspective drawn from the three main institutional branches of political science (historical institutionalism, rational choice institutionalism, and sociological institutionalism). The conclusion is that the central government is very robust and that "accelerated Europeanization" leaves only few changes, such as closer cooperation between the trio members and intensified relations with the European Parliament.

Martin Marcussen

The EU opt-outs and Denmark's room of maneuver in the world

The Danish opt-outs from the EU are often assumed to constitute a barrier for the pursuit of Danish interests abroad. This assumption is based on a small-state philosophy according to which the "European necessity" leaves no alternatives to adaptation to the European reality. When Europe is considered the only political arena for the realization of Danish ideas, Denmark has a very small room of maneuver in its foreign policy. This in turn implies that exclusion from Europe is catastrophic. However, the article argues that over the more than 20 years since the adoption of the opt-outs, the Danish room of maneuver has actually grown considerably. The European necessity has become a global opportunity, and the opt-outs have diminished in importance.

Mette Buskjer Christensen, Christilla Roederer-Rynning and Rasmus Scheelke

Denmark and the parliamentarization of EU politics

Parliamentary actors have been granted more power in EU affairs. At the EU level, the European Parliament (EP) has become co-legislator on equal footing with the Council of Ministers in a broad range of policy areas. At the national level, parliaments across Europe have strengthened their power of scrutiny over EU affairs. This article explores how Danish parties have responded and contributed to the development of this emerging multi-level parliamentary system. The analysis brings together results from three original datasets on the EP's constitutional empowerment, candidate selection in Danish elections to the EP, and the role of Danish MEPs in EU policy making. It highlights the gap between increasing opportunities for influence at the EU level, and the strategy of national accommodation pursued by Danish parties. By focusing almost exclusively on the Folketing's European Affairs Committee, Danish parties fail to reap the full benefits of EU parliamentarization.

Dorte Sindbjerg Martinsen

Danish implementation of EU policy

The article examines Danish implementation of EU regulation. Denmark has achieved a certain reputation as “best complier” concerning implementation of EU decision making. The question is, however, if this is confirmed when we analyze the processes of both judicial and practical implementation in depth and over time. On the basis of implementation theory and compliance studies, we examine: 1) Danish implementation and compliance with EU regulation from a general perspective, 2) Danish implementation in healthcare and environmental policies. The analyses demonstrate that Denmark does not live up to its reputation as “best complier” but has considerable difficulties complying with its EU obligations and their dynamic developments.

Jens Blom-Hansen and Ingvild Olsen

The Danish parliament's control of EU policy

The article investigates how the European Affairs Committee in the Danish Parliament has adjusted its control procedures to the EU's institutional development. We demonstrate that the need for control was evident to the Parliament long before Denmark became a member in 1973. When membership was obtained, the mandating system was introduced according to which

the government must seek a mandate with the Parliament's European Affairs Committee before meetings in the Council of Ministers. Over time this system has been expanded and adjusted so that it includes a written and an oral part ("police patrol" control) as well as consultation of interest organizations ("fire alarm" control). Our period of investigation is the 50 years since Denmark sought EU membership for the first time in 1961. The data are 29 procedural reports from the EU committee and 19 ratification laws.

Christian Elmelund Præstekær and Helle Mølgaard Svensson

Negative and personalized campaign rhetoric: party communication in and media coverage of Danish parliamentary elections 1994-2011

The Danish 2011 national election campaign was allegedly characterized by the toughest political rhetoric ever in contemporary Danish politics. The political parties and the candidates apparently decided to "go negative" to a greater extent than usually. But was the 2011 campaign rhetoric in fact the most negative in modern history? We seek the answer by means of qualitative content analysis of parties' newspaper ads, party leaders' letters to the editor and statements in party leader debates. We compare the 2011 campaign with the five preceding campaigns and conclude that it was indeed the least negative of them all. We compare the parties' communication with the media coverage of the campaign and discover that the media strongly – and increasingly – emphasize the parties' negative campaign messages relative to the positive ones. In sum: the Danish parties were not especially prone to engage in negative campaigning in the 2011 election, but the media made the parties look more negative than was the case earlier on.

Om forfatterne

Jens Blom-Hansen, professor i offentlig forvaltning, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Har senest skrevet bogen *The EU Comitology System in Theory and Practice. Keeping an Eye on the Commission?*, Palgrave Macmillan, 2011. E-mail: jbh@ps.au.dk

Mette Buskjer Christensen, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Forsker i nationale parlamentariske partiers adfærd i EU-politikudformning. Deltager i forskningsprojekter om nationale parlamenters rolle i EU og om det danske EU-formandskab 2012. E-mail: mbch@sam.sdu.dk

Christian Elmelund-Præstekær, ph.d., lektor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Interesserer sig for valgkampagner, velfærdsreformpolitik og politisk kommunikation i bred forstand. Har blandt andet publiceret i *European Political Science*, *Party Politics*, *Scandinavian Political Studies*, *International Journal of Press/Politics* og *European Journal of Public Policy*. Forsker aktuelt i reformprocesser og regeringers reformkommunikation i regi af forskningsprogrammet *Beyond Class Politics*, www.beyondclasspolitics.com. E-mail: cel@sam.sdu.dk

Mads Dagnis Jensen, postdoc med speciale i komparativ politik og administration, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Har senest sammen med Peter Nedergaard publiceret artiklerne "Erfolgreiche Koordination in turbulenten Zeiten: die dänische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2012" i *Integration* og "From 'Frankenstein' to 'Toothless Vampire'? Explaining the watering down of the Services Directive" i *Journal of European Public Policy*. E-mail: mcdj@ifs.ku.dk

Martin Marcussen, professor i international og internationaliseret forvaltning, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Har senest skrevet *International Forvaltning* (Hans Reitzels Forlag) og arbejder i øjeblikket på et forskningsprojekt om de skandinaviske diplomatimodeller. E-mail: mm@ifs.ku.dk

Dorte Sindbjerg Martinsen, professor (MSO), ph.d., Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker i EU's politiske processer, særligt inden for velfærdsområdet, EU-implementering samt forholdet mellem ret og politik i EU. E-mail: dm@ifs.ku.dk

Peter Nedergaard, professor i almen og sammenlignende statskundskab, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Har senest sammen med Mads Dagnis Jensen publiceret artiklerne "Erfolgreiche Koordination in turbulenten Zeiten: die dänische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2012" i *Integration* og "From 'Frankenstein' to 'Toothless Vampire'? Explaining the watering down of the Services Directive" i *Journal of European Public Policy*. E-mail: pne@ifs.ku.dk

Ingvild Olsen, ph.d. fra Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Ansat i Region Midtjylland. E-mail:

Christilla Roederer-Rynning, lektor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Forsker i EU-politik og arbejder pt med et projekt om konsekvenserne for interessegrupper af Europa-Parlamentets stigende magt. Har publiceret i en række internationale tidsskrifter, fx *Journal of European Public Policy*, *Journal of Common Market Studies*, *Public Administration*, *West European Politics*. E-mail: crr@sam.sdu.dk

Rasmus Scheelke, cand.scient.pol. fra Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, hvor han i sit speciale undersøgte de delegationsteoretiske problemstillinger ved delegation fra de danske partier til deres MEP'er i Europa-Parlamentet. E-mail: rsc@kl.dk

Helle Mølgaard Svensson, cand.scient.pol., ph.d.-studerende, Center for Journalistik, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Interessere sig især for nyhedsdækning, medieeffekter, meningsdannelse og valgkampagner. Hendes ph.d.-projekt undersøger, hvilke effekter mediernes dækning af økonomien har på folks opfattelse af økonomien. E-mail: hesvensson@sam.sdu.dk